Le financement de la Confédération

D'aujourd'hui a demain

Resume et conclusions

Conseil économique du Canada

1982

LE FINANCEMENT DE LA CONFÉDÉRATION D'AUJOURD'HUI A DEMAIN

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Conseil économique du Canada
1982

TABLE DES MATIERES

Membres du Conseil économique du Canada v

Avant-propos vii

1 Introduction 1
Les objectifs 1
Le contexte 4
Les problèmes 6
Le partage des responsabilités entre les gouvernements 6
La taille des gouvernements 7
La définition des priorités en matière de politique économique et sociale 7
La prestation efficace des services publics et leur financement 9
La stabilité des recettes gouvernementales 9
Le caractère conditionnel des programmes 9
La péréquation 10
Coordination, stabilisation et harmonisation 11
La péréquation et la dépendance à l'égard de l'état 11
La révision à l'échelon intergouvernemental 12
Le déséquilibre fiscal 12
Aperçu du rapport 18

11 Conclusions et recommandations 21
La nécessité d'apporter des changements à la Loi sur les accords fiscaux 21
Le déséquilibre fiscal et les propositions visant à réduire les transferts aux provinces 22
Le programme de péréquation 25
La recherche des principes qui doivent guider la péréquation 26
Le financement du programme de péréquation 30
La nature des paiements de péréquation 31
Le financement des programmes établis 36

Les options qui s'offrent dans le débat actuel 37
Les accords de perception fiscale et les objectifs d'harmonisation 47
Les mesures d'imposition discriminatoires 48
La concurrence fiscale entre les provinces 49
Les accords fiscaux et la politique de stabilisation 50
Les délibérations politiques entourant les accords fiscaux 53
Les principes démocratiques et l'efficacité du processus décisionnel 53
La révision quinquennale des accords fiscaux en régime fédéral 54
La réforme du processus 55

Dissidence et commentaires de Pierre Lortie 57

Notes 63

Tableaux

1-1 Transferts du gouvernement fédéral aux provinces en pourcentage de l'ensemble des recettes gérérales brutes, Canada, 1957-1980 2
1-2 Répartition des dépenses fédérales, à l'exclusion du service de la dette publique, par type de dépenses, Canada, 1960-1981 15
1-3 Recettes et dépenses du gouvernement fédéral liées au pétrole, Canada, 1973-1980 17

Graphique

1-1 Dépenses du gouvernement fédéral, des provinces et des administrations locales en pourcentage du produit national brut, 1950-1980 8

Ce document est signé par les membres du Conseil économique du Canada. M. Lortie exprime, cependant, des réserves qu'on trouvera après le chapitre 11.

MEMBRES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA

David W. Slater, président
Peter M. Cornell, Directeur
Patrick Robert, Directeur

Philip C. Barter,
associé, Price Waterhouse and Co.,
Vancouver

David Blair,
vice-président,
Région de l'Atlantique, Canadien National,
Moncton

Norman A. Bromberger,
directeur général,
Saskatchewan Co-operative Credit Society,
Regina

Robert B. Bryce,
fonctionnaire retraité,
Ottawa

Mildred S. Dobrin,
vice-présidente et directrice générale,
Miracle Mart,
Montréal

G. Campbell Eaton,
directeur administratif,
Newfoundland Tractor and Equipment Co. Ltd,
Saint-Jean

Eileen Forbom,
directrice générale,
United Broadcasting Limited,
Sudbury

Shirley B. Goldenberg,
professeur, Faculté d'aménagement,
Université McGill,
Montréal

Kalmen Kaplansky,
boursier universitaire, Institut des droits de la personne,
Université d'Ottawa,
Ottawa

Pierre Lortie,
président,
Bourse de Montréal,
Montréal

Alastair H. Ross,
président,
Allaro Resources Ltd,
Calgary

Patrick Shimbashi,
agriculteur,
Taber (Alberta)

J. Hugh Stevens,
président du conseil,
Canada Wire and Cable Company Limited,
Toronto

Ralph G. M. Sultan,
vice-président,
Hudson Bay Mining and Smelting Co. Limited,
Toronto

Roy Vogt,
professeur,
Collège St-Paul,
Université du Manitoba,
Winnipeg

AVANT-PROPOS

Le Conseil économique du Canada procède depuis déjà quelque temps à une étude sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Le rapport que nous avons préparé à ce sujet porte surtout sur les solutions à long terme aux problèmes existants. Bien qu'il mette l'accent sur les remèdes de demain, le rapport ne néglige pas les questions qui font présentement l'objet de discussions entre le gouvernement fédéral et les provinces dans le cadre de la révision quinquennale des accords fiscaux. En effet, un grand nombre des questions débattues au cours de ces négociations fédérales-provinciales ont une portée considérable sur les solutions à long terme que nous proposons.

Alors que la préparation du rapport progressait, le Conseil s'est interrogé sur la façon d'assurer une diffusion aussi large que possible aux recherches menées dans ce domaine, afin d'apporter une contribution valable au processus de révision en cours et de favoriser une meilleure compréhension de ces questions. Étant donné que les gouvernements doivent compléter dans les mois qui viennent la mise à jour quinquennale de leurs accords, nous avons pensé qu'il serait préférable de rendre public le plus tôt possible les résultats de nos analyses et les recommandations qui en découlent.

Pour ces raisons, le Conseil a décidé de publier ces travaux en deux étapes. Le présent document, qui comprend les chapitres 1 et 11 de notre rapport final, constitue la première étape. Le chapitre 1 fournit une entrée en matière, en traçant les grandes lignes du contexte dans lequel s'inscrivent les accords fiscaux et en définissant les principaux éléments du débat actuel. Le chapitre 11 résume l'ensemble du rapport et présente les conclusions et les recommandations du Conseil économique. La deuxième étape sera complétée avec la parution de l'ensemble du rapport final au début de février 1982. En raison du temps nécessaire pour compléter la rédaction, la traduction et la production de tous les chapitres, il nous est impossible de publier le rapport final avant cette date.

Rappelons au lecteur que le rapport final du Conseil contiendra une analyse beaucoup plus poussée des questions abordées dans le présent document, ainsi que des recommandations qui y sont formulées. Il se peut donc que les chapitres 1 et 11 ne fournissent qu'un aperçu incomplet des questions examinées dans le rapport final.

1 INTRODUCTION

LES OBJECTIFS

Tous les cinq ans, le gouvernement fédéral et les provinces procèdent à une révision des accords fiscaux fédéraux-provinciaux. Le principe de ces révisions quinquennales est respecté depuis la signature, il y a quelque 40 ans, des accords intergouvernementaux dits "de temps de guerre", précurseurs des accords actuels.

Le gouvernement fédéral et les provinces sont actuellement engagés dans l'une de ces révisions. Bien que les liens financiers entre les deux niveaux de gouvernement soient multiples, la présente révision porte principalement sur une loi fédérale intitulée "Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis" [Loi sur les accords fiscaux, par la suite]. Les principales dispositions de cette loi se rapportent aux accords de perception fiscale, au régime de péréquation et au financement des programmes établis (FPE). Normalement, la révision devrait se terminer avant le 31 mars 1982, date d'expiration du régime actuel de péréquation, et être suivie d'une nouvelle loi qui régira ces mêmes programmes pour une autre période de cinq ans.

La révision des accords fiscaux et, bien entendu, les accords eux-mêmes sont de la plus haute importance pour les Canadiens, comme en témoigne l'ampleur même des ressources qui y sont consacrées. Conformément aux dispositions des divers programmes en vigueur, le gouvernement fédéral transférera, en 1980-1981, 13 milliards de dollars en espèces aux provinces, ce qui représente environ 20 % du total des dépenses fédérales. Ces transferts en espèces fourniront 50 % des recettes totales des provinces de l'Atlantique (tableau 1-1). De cette somme, quelque 10 milliards de dollars seront versés aux termes des programmes couverts par la Loi sur les accords fiscaux. De plus, les transferts d'impôts que les provinces ont accumulés au cours des années en paiement partiel des programmes conjoints représenteront une valeur d'environ 5 milliards de dollars en 1981-1982.

Tableau 1-1

Transferts[1] du gouvernement fédéral aux provinces en pourcentage de l'ensemble des recettes générales brutes, Canada, 1957-1980

En pourcentage

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
1957	52,7	55,6	46,6	45,7	13,0	17,6	47,1	28,4	21,7	28,2
1962	59,9	51,7	44,2	46,3	27,7	22,1	30,5	25,6	22,0	18,6
1967	61,7	57,1	54,6	48,5	23,7	18,1	34,0	25,7	20,3	15,5
1972	52,3	50,1	42,0	43,4	21,4	19,3	32,3	37,2	20,3	15,7
1977	47,1	54,8	46,6	47,4	23,5	17,6	34,9	18,2	9,7	16,4
1980	47,7	52,8	45,8	43,9	21,6	17,3	37,6	16,9	7,7	16,1

1 À l'exclusion des transferts d'impôts.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada

Mais bien au-delà de la question des fonds considérables qui y sont engagés, les arrangements fiscaux reflètent les caractéristiques fondamentales de l'environnement économique et politique du Canada, en particulier :

- La taille importante du gouvernement fédéral et des provinces par rapport à l'économie dans son ensemble;

- L'autonomie du gouvernement fédéral et des provinces dans la mise en oeuvre d'une gamme étendue et complexe de programmes sociaux et économiques;

- Le degré d'interdépendance élevé des gouvernements, caractérisé dans de nombreux programmes par des politiques concertées et un partage des responsabilités.

Malgré leur portée, les arrangements fiscaux demeurent un sujet complexe et souvent mal compris. En publiant le présent rapport, l'un des objectifs du Conseil économique est d'aider les Canadiens à mieux connaître la nature des programmes couverts par ces accords intergouvernementaux et à réaliser la place importante qu'ils occupent dans leur vie quotidienne.

L'analyse présentée dans ce document porte principalement sur trois grands programmes contenus dans la Loi sur les accords fiscaux, soit les ententes de perception fiscale, le régime de péréquation et le financement des programmes établis. Elle ne s'arrête donc pas à d'autres programmes fédéraux-provinciaux importants qui se situent en dehors du cadre de cette Loi, par exemple le Régime d'assistance publique du Canada, les

programmes relevant du ministère fédéral de l'Expansion économique régionale et ceux qui se rapportent à la formation de la main-d'oeuvre, pour n'en nommer que quelques-uns. Soulignons toutefois que certains des programmes qui ne sont pas régis par la Loi, notamment le Régime d'assistance publique du Canada, ont été au centre des débats lors de révisions antérieures.

Nous avons limité l'objet du présent rapport aux programmes couverts par la Loi sur les accords fiscaux pour un certain nombre de raisons. Entre autres, ces programmes comptent pour 75 % de tous les transferts fédéraux-provinciaux. De plus, la révision entreprise par le gouvernement fédéral et les provinces dans le cadre des négociations sur les accords fiscaux porte sur ces programmes.

Le rapport n'aborde que les questions touchant les ententes fiscales entre le fédéral et les provinces; il ne traite pas du financement des administrations locales et des relations entre ce palier de gouvernement et les autres. Plusieurs des questions qui surgissent dans le domaine des rapports fiscaux entre le pouvoir fédéral et les provinces se posent également dans le contexte des ententes passées entre les gouvernements provinciaux et les administrations locales. Nous ne voulons pas dire par là que ces dernières sont sans importance, mais elles sortent tout simplement du cadre du présent rapport.

Outre qu'il cherche à mieux faire connaître ce dossier, le rapport vise également à fournir des données pertinentes à ceux qui, au sein des divers gouvernements, sont appelés à participer au processus décisionnel. Bien que des modifications importantes aient été apportées à ces programmes lors de la révision de 1977, nous sommes convaincus que l'évolution de la situation et l'expérience pratique acquise depuis exigent que l'on procède à nouveau à une redéfinition fondamentale des politiques qui inspirent ces programmes. Il semblerait prématuré, cependant, d'inclure dans le processus de révision qui s'amorce plusieurs des changements majeurs envisagés, car les questions à résoudre sont complexes et des lacunes importantes restent à combler au niveau des données et de l'analyse.

A notre avis, les dirigeants gouvernementaux devraient entreprendre le plus rapidement possible les études et les discussions préalables à ces transformations, et certainement bien avant la prochaine série de négociations fédérales-provinciales qui doit avoir lieu en 1987. L'adoption de propositions visant à mettre en oeuvre des changements d'envergure exige l'appui du public et des gouvernements, et celui-ci ne peut s'obtenir qu'après un examen approfondi et un

débat public complet de la question. Les responsables de l'élaboration des politiques dans ce domaine devraient accorder une attention particulière à l'étude des considérations à long terme touchant aux accords fiscaux.

Bref, voici quels sont les principaux objectifs du rapport :

- En regard des conditions actuelles et prévisibles, examiner et déterminer le bien-fondé des arrangements fiscaux et des accords de transfert entre les gouvernements au Canada, en particulier le régime de péréquation, le financement des programmes établis et les ententes de perception fiscale;

- Explorer la possibilité d'apporter certains changements fondamentaux à long terme, ainsi que des modifications de moindre importance qui pourraient être mises en oeuvre immédiatement;

- Favoriser une meilleure compréhension de ces accords et des questions qui s'y rattachent.

LE CONTEXTE

Pour bien comprendre la nature et l'évolution du régime actuel, il faut retracer l'historique, parfois complexe, des divers programmes qui ont précédé ceux qui figurent maintenant dans la Loi sur les accords fiscaux. Nous aborderons en détail, plus loin dans le rapport, les étapes chronologiques qui ont conduit à la présente Loi mais, dans l'intervalle, une brève description de l'évolution de ces accords permettra au lecteur de mieux en saisir la teneur et de se familiariser avec le contexte dans lequel ils s'inscrivent.

Très tôt dans l'histoire du Canada, le besoin s'est fait sentir de parvenir à une collaboration et à une consultation sur les questions fiscales entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est en partie le versement de subventions aux provinces, auquel s'était engagé le gouvernement fédéral, qui a scellé l'entente sur la Confédération. Ces subventions avaient pour objet de dédommager les provinces pour la perte de pouvoirs fiscaux découlant du partage des compétences inscrit dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB); ces transferts firent l'objet de nombreux débats et modifications durant les premières années d'existence de la nouvelle nation.

Sans nier l'importance de ces premiers rapports intergouvernementaux en matière fiscale, précisons que les principaux éléments des arrangements fiscaux actuels se sont développés à la faveur de la croissance des activités gouvernementales. Dès

la Grande Dépression des années 30, l'intervention des gouvernements s'est faite de plus en plus sentir dans les affaires économiques et sociales. En assumant ces nouvelles responsabilités, les pouvoirs publics manifestaient leur volonté de chercher à réaliser le "plein" emploi, d'assurer la croissance économique, de libéraliser le commerce, de voir au développement régional et d'investir dans l'infrastructure. Inévitablement, les gouvernements ont dû, pour exercer ces responsabilités, développer leurs rapports mutuels et prendre en commun un nombre sans cesse croissant de décisions dans le domaine fiscal.

La publication en 1940 du rapport sur les relations entre le Dominion et les provinces [la Commission Rowell-Sirois] a constitué un point marquant dans l'évolution de ces accords[1]. Face aux nouvelles responsabilités des gouvernements et au dilemme posé par la situation économique des années 30, la Commission recommandait que le gouvernement fédéral prenne à sa charge les dettes de toutes les provinces et assume la responsabilité de venir en aide aux chômeurs. Elle préconisait en outre que le gouvernement fédéral verse des subventions aux provinces les moins fortunées afin que celles-ci puissent ramener au niveau national leurs normes de services. En retour, la Commission recommandait que les provinces renoncent à leurs droits sur plusieurs impôts, y compris l'impôt sur le revenu des particuliers, les impôts directs sur les sociétés et les droits de succession.

Bien que le rapport de la Commission ait été rejeté par trois provinces, le gouvernement fédéral parvint, en raison des circonstances particulières de la Deuxième Guerre mondiale, à persuader les provinces de renoncer aux droits qu'elles avaient, en vertu de la Constitution, de percevoir des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés en échange de transferts en espèces calculés en fonction du nombre d'habitants; ces arrangements devinrent connus par la suite sous l'expression "accords de location fiscale". Depuis lors, le gouvernement fédéral perçoit les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés dans la plupart des provinces. Au cours des dernières années, ces impôts ont été collectés au nom des provinces elles-mêmes. Il existe également depuis plusieurs années des ententes destinées à assurer l'harmonisation des impôts fédéraux et provinciaux.

La proposition contenue dans le rapport Rowell-Sirois visant à verser des subventions calculées d'après la norme nationale a pris bien plus de temps à se matérialiser. Toutefois, même les accords de location fiscale, en vigueur durant la guerre et dans les années qui la suivirent, s'inscrivaient déjà en partie dans

la logique de la Commission; avec l'adoption du régime de péréquation en 1957, la notion même de péréquation mise de l'avant dans le rapport de la Commission fut officiellement reconnue.

Les autres éléments importants des accords fiscaux actuels - les ententes sur le financement des programmes établis dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire - tirent essentiellement leurs origines du système social qui s'est développé entre la fin des années 50 et le début des années 70. Avant 1977, les programmes qui font à présent partie du régime de financement des programmes établis étaient défrayés en vertu d'une entente de partage des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces. Les programmes à frais partagés remontent à une période assez lointaine, en particulier dans les domaines du transport, de l'agriculture et des pensions. Cependant, c'est au cours de l'après-guerre que le gouvernement central prit l'initiative d'instituer la plupart des programmes à frais partagés touchant aux services hospitaliers, aux soins médicaux et à l'enseignement postsecondaire, malgré les problèmes soulevés au sujet de la compétence du pouvoir fédéral dans ces sphères d'activité. En 1977, ces programmes furent regroupés dans le régime de financement des programmes établis, qui fonctionne selon un système de subvention globale. Contrairement aux autres programmes à frais partagés, les soins de santé et l'enseignement postsecondaire furent alors considérés comme des programmes "établis" ayant fait leurs preuves et, par conséquent, le gouvernement central était disposé à en confier la gestion aux provinces sans y rattacher de nombreuses conditions.

LES PROBLÈMES

Le Conseil est d'avis que les arrangements fiscaux actuels offrent de nombreux avantages. Globalement, il semble qu'il y ait plus de points à conserver qu'à modifier. Néanmoins, un certain nombre de questions soulevées récemment remettent en cause quelques-uns des aspects fondamentaux des accords actuels. Dans la présente section, nous allons décrire les problèmes qui se posent, "sous toutes réserves" pour reprendre une expression juridique, afin de définir dès le départ les éléments du débat relatif aux accords fiscaux. Dans le reste du rapport, nous analyserons plusieurs de ces problèmes et signalerons ceux qui méritent notre attention.

Le partage des responsabilités entre les gouvernements

Le débat autour de cette question est lié directement au phénomène d'interdépendance qui caractérise les arrangements

fiscaux, comme nous l'avons mentionné précédemment. Certains voient ce partage des responsabilités au sein des programmes assujettis aux accords fiscaux comme un facteur positif. Dans cette perspective, ils voudraient que les intérêts fédéraux et provinciaux soient encore plus intégrés afin de favoriser l'élaboration de politiques conjointes dans le cadre de ces accords. D'autres, par contre, soutiennent que cette interdépendance comporte une faiblesse fondamentale, car le public peut difficilement identifier les responsabilités de chaque gouvernement. Ceux qui défendent ce dernier point de vue sont en faveur d'un "désenchevêtrement" des responsabilités et des programmes fédéraux-provinciaux. Ils estiment en effet que les dépenses d'un gouvernement devraient être à la mesure de sa capacité fiscale autonome.

La taille des gouvernements

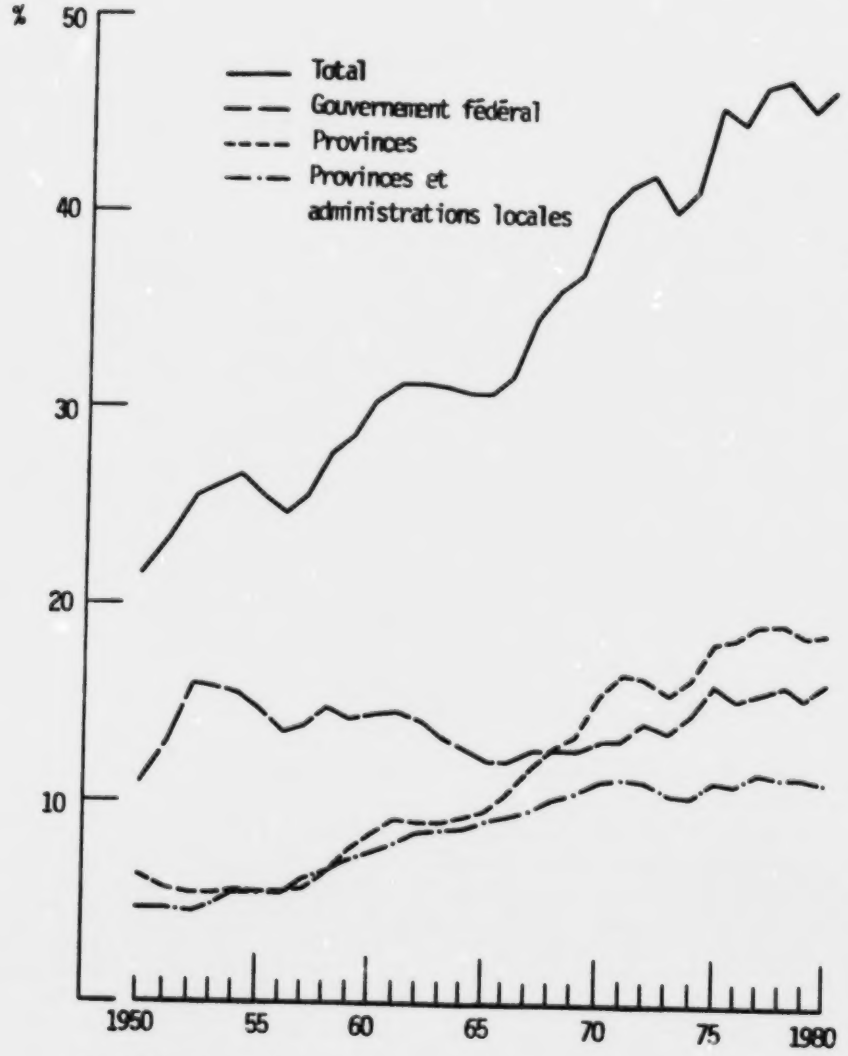
Les divers paliers de gouvernement sont engagés dans un réseau imposant et complexe d'activités au sein de notre société. Au cours des cinq dernières années, les dépenses du gouvernement fédéral, des provinces et des administrations locales ont compté au total pour environ 40 % du produit national brut (graphique 1-1). Pour certains, l'ampleur même des activités gouvernementales entrave le fonctionnement efficace de l'économie canadienne. La réduction de la taille globale des gouvernements, à laquelle ils songent, risquerait d'affecter les programmes sociaux et économiques établis en vertu de ces arrangements fiscaux. La seule option qui s'offre, pour ceux qui favorisent une telle orientation, est de réduire ou de supprimer une partie de ces programmes.

La définition des priorités en matière de politique économique et sociale

Quel palier de gouvernement - fédéral ou provincial - devrait assumer un rôle prépondérant dans l'établissement des priorités économiques et sociales au Canada ? Cette question importante, qui touche directement les ententes en matière fiscale, est toujours d'actualité. La révision quinquennale des accords fiscaux est une tribune dont se sert chaque gouvernement pour essayer d'établir ses priorités en matière de politique sociale et économique, en consultation avec les autres gouvernements. Par conséquent, les arrangements fiscaux touchent à des questions fondamentalement liées au pouvoir politique et au rôle que joue, aux yeux du public, chaque palier de gouvernement dans la prestation des programmes sociaux et économiques.

Graphique 1-1

Dépenses[1] du gouvernement fédéral, des provinces et des administrations locales en pourcentage du produit national brut, 1950-1980



1 Après transferts en espèces aux autres paliers de gouvernement.
Source Statistique Canada, Comptes nationaux des revenus et des dépenses, nº 13-201.

La prestation efficace des services publics et leur financement

Beaucoup de Canadiens estiment que les modalités de prestation et de financement des services publics au Canada donnent lieu à une certaine inefficacité. Cette question s'applique tout particulièrement aux programmes régis par la Loi sur les accords fiscaux. Certains désirent un plus grand contrôle des provinces sur ces programmes; d'autres, au contraire, veulent que le gouvernement fédéral intervienne de façon plus directe pour faire respecter les normes nationales.

La stabilité des recettes gouvernementales

L'un des objectifs des accords fiscaux est d'assurer une certaine stabilité aux recettes provinciales. Les arrangements fiscaux revêtent une telle importance pour certaines provinces qu'il est nécessaire de prévoir que des consultations seront tenues avant d'y faire toute modification importante. La présente Loi sur les accords fiscaux, comme celles qui l'ont précédée, contient déjà des dispositions à cet effet. Certains estiment, cependant, qu'aucun changement ne devrait être apporté aux accords fiscaux sans avoir été annoncé longtemps à l'avance. Dans une telle éventualité, les provinces seraient en outre obligatoirement consultées. Ainsi, les gouvernements provinciaux seraient mieux en mesure de parer à toute diminution imprévue des transferts fédéraux.

Le caractère conditionnel des programmes

Les modalités de financement des programmes relatifs à l'assurance-maladie, à l'assurance-hospitalisation et à l'enseignement postsecondaire ont été profondément modifiées lorsque ces programmes ont été intégrés aux accords sur le financement des programmes établis conclus en 1977. Tel que souligné précédemment, ces programmes étaient financés jusqu'en 1977 à partir d'un système de partage des coûts entre le fédéral et les provinces, aux termes duquel le gouvernement fédéral liait directement ses contributions au coût de certains services précis. Depuis 1977, les transferts fédéraux destinés aux programmes "établis" ont pris la forme de subventions globales, auxquelles on rattache moins de conditions quant aux services que doivent dispenser les provinces.

Les avis demeurent partagés sur les avantages et les inconvénients respectifs de chaque mode de financement. Certains prétendent que la nature inconditionnelle des accords actuels ne garantit pas le respect de normes nationales dans le domaine de la santé ni le financement convenable de

l'enseignement postsecondaire. D'autres maintiennent que les provinces sont mieux placées que le gouvernement fédéral pour déterminer la nature des programmes de santé et d'enseignement postsecondaire qui conviennent aux besoins de la population; il faudrait donc, dans cette perspective, diminuer le nombre de conditions liées au versement des transferts fédéraux.

La péréquation

L'augmentation rapide des prix mondiaux du pétrole au cours de la dernière décennie a entraîné une série d'ajustements à la formule servant à calculer les transferts fédéraux ou les sommes pouvant être réclamées par les provinces au titre de la péréquation. L'accroissement considérable des recettes provenant du pétrole et du gaz dans les provinces productrices menaçait de faire augmenter sensiblement les paiements de péréquation versés par le gouvernement fédéral. On a donc apporté des modifications à la Loi et fixé un plafond aux recettes tirées du pétrole et du gaz qui entrent dans le calcul de la péréquation. Comme ce sont essentiellement les provinces de l'Ouest qui touchent des recettes provenant de l'exploitation des hydrocarbures, le gouvernement fédéral aurait été tenu de verser d'importantes sommes aux provinces moins favorisées, même si lui-même ne bénéficiait d'aucune augmentation correspondante de ses recettes. Le gouvernement fédéral a donc apporté un certain nombre de modifications à la Loi pour limiter ses obligations à cet égard.

Le régime de péréquation souffre essentiellement d'un manque d'orientation générale, comme en témoignent les changements ponctuels qu'on lui a fait subir ces dernières années et la grande diversité des propositions de réforme. Peut-être plus important encore est le fait qu'on ait remis en cause l'objet même de ce régime. On a fait valoir, par exemple, que la redistribution régionale opérée par ces transferts ne favorisait pas une affectation efficiente des ressources dans l'économie et qu'il fallait y substituer un programme de transferts "axé sur les personnes", comme par exemple un régime de revenu annuel garanti. Visiblement, on ne s'entend pas à l'heure actuelle sur les principes qui devraient guider la péréquation.

Il est bon de noter également que le régime de péréquation n'est pas le seul programme régi par la Loi sur les accords fiscaux qui ait expressément pour objet d'augmenter les recettes des provinces moins bien nanties. Comme on l'a indiqué, les programmes de subventions conditionnelles dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire ont été remplacés, en 1977, par des subventions globales versées aux provinces au prorata du nombre de résidents. Certains ont proposé que tous

ces programmes soient regroupés en un seul et qu'on y intègre également le régime de péréquation, car ils visent essentiellement le même objectif.

Coordination, stabilisation et harmonisation

Si, dans les milieux économiques, on insiste moins depuis quelque temps sur le recours aux politiques budgétaires pour influer sur le comportement de l'économie, on ne continue pas moins de reconnaître la nécessité d'en arriver à des mesures de stabilisation concertées. Depuis les années 50, il s'est produit un glissement du pouvoir financier en faveur des provinces. En fait, la part provinciale des recettes après transferts de l'ensemble des gouvernements a augmenté régulièrement depuis cette époque (graphique 1-1). Certains observateurs prétendent que la capacité du gouvernement fédéral de mettre en oeuvre des politiques de stabilisation économique a été sérieusement réduite en raison de cet effritement du pouvoir central. D'autres, par contre, affirment que les gouvernements provinciaux n'ont pas les pouvoirs voulus pour mettre en oeuvre des politiques de stabilisation qui seraient adaptées aux besoins de leur région.

Un autre sujet débattu depuis longtemps est celui de l'harmonisation des impôts. Depuis 1947, la tendance a été vers la décentralisation des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, ce qui s'est traduit par un partage beaucoup plus souple des impôts sur le revenu entre le gouvernement fédéral et les provinces. L'harmonisation des impôts s'effectue essentiellement aujourd'hui par le biais des ententes de perception fiscale, qui font également partie des accords fiscaux. L'objectif visé par ces ententes est de définir des règles qui permettent d'éviter la "double" imposition des revenus ou le retour à la "jungle fiscale" des années 30. A cet égard, les pourparlers récents entre les divers gouvernements au sujet de l'adoption d'un "code de conduite" méritent d'être soulignés. Ce code servirait à établir les grands principes de la collaboration intergouvernementale en matière de politiques fiscale et budgétaire.

La péréquation et la dépendance à l'égard de l'État

Une des questions fondamentales qui se posent au moment d'évaluer le régime de péréquation actuel touche à l'incompatibilité latente entre l'objectif d'efficience dans l'espace économique canadien, d'une part, et les effets régionaux des transferts intergouvernementaux, de l'autre. Certains économistes ont prétendu que le régime de péréquation

empêchait une affectation efficiente des ressources au sein de l'économie, car il contribue à maintenir du capital et de la main-d'oeuvre dans des régions où leur productivité est faible.

On a également soutenu que le régime de péréquation et d'autres programmes de transfert avaient mené à une prépondérance malsaine des dépenses gouvernementales dans les économies des provinces "défavorisées"; certaines parmi celles-ci deviendraient de plus en plus tributaires de ces transferts, dans une dynamique de dépendance croissante à l'égard de l'État-providence. On affirme ainsi que les provinces moins fortunées sont amenées à voter des lois contraires à leur bien-être économique à long terme. Et, en raison des stimulants inhérents au système, les provinces n'assumeraient pas entièrement le coût politique et économique de lois qui ont pour effet de perpétuer les disparités régionales.

La révision à l'échelon intergouvernemental

Le Canada se distingue notamment par la multiplicité des consultations qui se tiennent entre le gouvernement fédéral et les provinces, et par la collaboration étroite qui intervient dans plusieurs domaines où les pouvoirs publics sont présents. La révision quinquennale des arrangements fiscaux est l'un des nombreux exemples de ces rapports intergouvernementaux. Ces mécanismes de consultation entre les deux paliers de gouvernement ont fait l'objet de critiques sur un certain nombre de points importants, en particulier le niveau d'ouverture des débats, la participation, la responsabilité respective des divers intervenants, ainsi que l'efficacité du processus décisionnel. Le fédéralisme canadien étant à l'ordre du jour en cette période de débats constitutionnels, beaucoup s'interrogent également sur le rôle et les pouvoirs que devraient avoir les gouvernements, en particulier dans le domaine des relations fédérales-provinciales.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

La question peut-être la plus controversée dans le contexte des négociations actuelles sur les accords fiscaux est celle du "déséquilibre fiscal". Le ministre fédéral des Finances, M. MacEachen, a soutenu que l'existence de ce déséquilibre est confirmée par le déficit important et persistant du gouvernement fédéral par rapport à l'excédent global des provinces[2]. Cet argument va peser lourdement sur les négociations, puisque c'est la principale raison invoquée par le gouvernement fédéral pour annoncer son intention de réduire le montant des transferts fédéraux nets aux provinces de 1,5 milliard de dollars au cours

des deux prochains exercices financiers. Le bien-fondé d'une diminution du montant des transferts fédéraux sera examiné plus loin, mais l'ampleur des coupures envisagées nous incite à traiter quelque peu de la question du déséquilibre fiscal en début de rapport.

L'équilibre entre la capacité financière des gouvernements et les dépenses qu'ils doivent faire pour assumer leurs responsabilités constitutionnelles semble être une source de tension continuelle dans la plupart des États fédéraux. Le Canada ne fait pas exception à cet égard.

La question se pose sur deux plans. Il y a tout d'abord le problème des disparités qui existent dans la capacité financière des divers gouvernements provinciaux de remplir des fonctions constitutionnelles identiques. Comme ces disparités touchent le même palier de gouvernement, on qualifie souvent le problème de déséquilibre fiscal "horizontal". Au Canada, on tente d'atténuer ce déséquilibre au moyen du régime fédéral de péréquation.

Les situations budgétaires respectives du gouvernement fédéral et des provinces au cours des vingt dernières années ont mis en évidence un deuxième type de déséquilibre fiscal : celui qui pourrait exister entre le gouvernement fédéral, d'un côté, et l'ensemble des gouvernements provinciaux, de l'autre. Comme cette question touche à la capacité financière et aux responsabilités des deux ordres de gouvernement dans notre régime fédéral, on la décrit souvent comme un problème de déséquilibre fiscal "vertical".

La question du déséquilibre fiscal vertical se pose depuis déjà longtemps. Ainsi, dans les années 60, les gouvernements provinciaux affirmaient que les dépenses publiques augmentaient plus rapidement dans les domaines de compétence provinciale, comme la santé et l'éducation, tandis que les recettes provinciales bénéficiaient moins directement de la croissance économique que celles du gouvernement central. Cette situation expliquait, selon les provinces, la tendance persistante à l'accumulation d'excédents budgétaires au niveau fédéral et de déficits dans les provinces. Les gouvernements provinciaux firent alors valoir que le "gâteau" fiscal que devaient se partager les gouvernements était limité et que, pour rectifier ce déséquilibre, il fallait transférer certaines recettes fiscales du gouvernement fédéral aux provinces. Le gouvernement fédéral répliqua que les provinces n'avaient qu'à augmenter leurs propres taux d'imposition pour financer les services sans cesse croissants qu'elles dispensaient. Bien que le fédéral n'ait jamais reconnu la validité des arguments avancés par les

provinces, il est bon de rappeler que celui-ci procéda, durant les années 60, à des transferts de recettes provenant de l'impôt fédéral, à titre de contribution aux programmes à frais partagés.

Plus récemment, c'est le gouvernement fédéral qui a prétendu qu'il y avait un déséquilibre fiscal vertical au Canada. Pour la première fois dans l'histoire de la Loi sur les accords fiscaux, le gouvernement central aborde la révision de 1982 dans l'optique d'une réduction des transferts aux provinces.

Dans l'analyse de la question du déséquilibre fiscal entre les deux paliers de gouvernement, il est important de faire la distinction entre les problèmes économiques à long terme, qui nécessitent un ajustement structurel important, et les problèmes de politique sociale qui peuvent être réglés par des décisions politiques.

Avant de pouvoir dire que le déséquilibre fiscal est lié à un problème économique "structurel", il faut établir que l'un des paliers de gouvernement n'a pas accès à suffisamment de recettes pour pouvoir s'acquitter de ses obligations à l'égard des citoyens aux termes de la Constitution. Or, à l'heure actuelle, il ne fait aucun doute que les deux paliers de gouvernement au Canada ont déjà accès à toutes les sources de recettes importantes. Il s'ensuit que la solution à un déséquilibre fiscal touchant l'un des paliers de gouvernement doit reposer essentiellement sur une augmentation des impôts, une compression des dépenses ou les deux à la fois. Dans le contexte canadien, il serait donc difficile de prétendre que le déséquilibre fiscal résulte d'un problème économique "structurel" à long terme.

Mais, même si ce déséquilibre n'est pas d'ordre structurel, sa suppression n'en exige pas moins des choix politiques et sociaux difficiles. Il n'est pas d'un grand secours, pour les dirigeants politiques, d'entendre dire que tout ce qu'il y a à faire pour supprimer un déficit est de diminuer les dépenses ou d'augmenter les impôts, ou encore de recourir simultanément à ces deux mesures.

Cela dit, il reste quelques questions difficiles à aborder dans le dossier du déséquilibre fiscal. Il faut se demander, entre autres, si les arrangements fiscaux n'ont pas été l'une des causes de la situation déficitaire du gouvernement fédéral et s'il serait opportun de diminuer les transferts aux provinces pour corriger le déséquilibre. Certains affirment que les programmes régis par les accords fiscaux ont été conçus à une époque où la conjoncture économique était beaucoup plus favorable qu'elle ne l'est aujourd'hui, en particulier lors des

négociations de 1972 et 1977. Pour cette raison, on estime que le montant des transferts fédéraux aux provinces doit faire l'objet d'un réexamen.

Pour juger du bien-fondé de ces arguments, il est utile de se pencher sur la nature du déficit fédéral et ses causes. De façon générale, on peut dire qu'il y a déficit lorsque le total des dépenses excède le total des recettes. Suivant cette logique, tout programme qui contribue à augmenter les dépenses du budget fédéral est en partie responsable du déficit actuel.

Quel rôle les transferts fédéraux aux provinces ont-ils dans les dépenses du budget fédéral ? Le tableau 1-2 indique la répartition en pourcentage des dépenses courantes du gouvernement fédéral, à l'exclusion du service de la dette, pour les années 1960 à 1981, ainsi que le solde budgétaire enregistré à chaque année. Si les transferts aux autres paliers de gouvernement représentent une part importante du total des dépenses fédérales (environ 25 %), on peut difficilement affirmer qu'ils ont joué un rôle important dans le déficit

Tableau 1-2

Répartition des dépenses fédérales, à l'exclusion du service de la dette publique, par type de dépenses, Canada, 1960-1981[1]

	Biens et services	Transferts aux particuliers	Transferts aux gouvernements	Divers	Total	Excédent ou déficit du gouvernement fédéral
	(en pourcentage)					(en millions de dollars)
1960	42,1	34,2	17,2	6,5	100	-229
1961	42,4	32,9	18,5	6,2	100	-410
1962	42,3	33,2	17,9	6,5	100	-507
1963	40,6	33,1	18,2	8,0	100	-286
1964	40,4	32,9	18,4	8,3	100	345
1965	39,6	32,3	20,0	8,1	100	544
1966	40,0	30,4	20,4	9,3	100	231
1967	38,4	31,4	21,5	8,7	100	-84
1968	37,6	31,9	23,0	7,5	100	-11
1969	37,2	31,6	23,9	7,3	100	1 021
1970	35,2	31,4	26,3	7,2	100	266
1971	33,3	31,4	29,0	6,3	100	-145
1972	31,6	35,9	26,4	6,1	100	-566
1973	31,7	36,5	25,1	6,7	100	387
1974	29,7	34,9	24,7	10,7	100	1 109
1975	27,2	34,6	25,0	13,2	100	-3 805
1976	29,3	34,9	25,8	10,0	100	-3 391
1977	29,7	34,9	26,5	8,9	100	-7 303
1978	29,0	35,4	26,3	9,3	100	-10 654
1979	29,2	33,6	26,9	10,3	100	-9 213
1980	27,4	33,1	25,6	14,0	100	-10 697
1981	27,1	32,2	25,8	14,9	100	-6 674

1 Données observées de 1960 à 1980 et projetées pour 1981.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

croissant du gouvernement central entre 1975 et 1981, tel qu'il apparaît à la colonne 6 du tableau 1-2. Les transferts aux autres gouvernements ont représenté une proportion à peu près constante du total des dépenses fédérales (à l'exclusion du service de la dette) durant toute cette période. En fait, les parts relatives des principaux postes budgétaires dans l'ensemble des dépenses fédérales ont bien peu varié au cours de ces années.

Si aucun poste de dépenses, pas plus les transferts fédéraux aux provinces que les autres, n'est la "cause" du déficit, c'est donc qu'il faut en chercher la raison du côté des recettes. Bien que, globalement, les dépenses du gouvernement fédéral soient restées à peu près équivalentes à 21 % de la dépense nationale brute entre 1975 et 1981, ses recettes ont par contre perdu graduellement du terrain, passant de 19 % de la DNB en 1975 à 16 % en 1978 et 1979. Il est donc clair que le déficit fédéral croissant dans la deuxième moitié de la dernière décennie est plus directement lié à une diminution relative des recettes du gouvernement fédéral qu'à une augmentation de ses dépenses.

Quelles sont les causes principales du fléchissement des recettes fédérales ? Pour une large part, on peut attribuer la progression du déficit fédéral entre 1975 et 1980 à la détérioration de la situation économique. Le piètre rendement de l'économie a eu tendance à ralentir la croissance des recettes, tout en augmentant les dépenses de divers programmes comme celui de l'assurance-chômage. La relation qui existe entre le comportement de l'économie et le déficit budgétaire est souvent attribuée à la présence de certains mécanismes de stabilisation automatique dans les politiques économiques du gouvernement fédéral. Selon les estimations du Conseil, qui reposent sur le modèle économétrique CANDIDE3, plus de 60 % du déficit fédéral de l'année en cours serait attribuable à la situation de l'économie, qui ne fonctionne pas à pleine capacité.

Outre l'impact des mauvais résultats de l'économie sur le déficit fédéral, il se trouve que le gouvernement central a réduit sensiblement la cadence de ses rentrées de fonds en introduisant un certain nombre de mesures fiscales discrétionnaires. L'effet cumulé de ces mesures a été de retrancher un montant supérieur à 14 milliards de dollars des recettes que le gouvernement fédéral aurait pu toucher en 1979. A elle seule, l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers, instituée en 1973, a contribué à diminuer les recettes fédérales d'environ 6 milliards de dollars en 1979[4].

Si l'on veut présenter un tableau juste du déficit et de ses causes, il est nécessaire de voir les effets d'un autre programme de dépenses du gouvernement fédéral. La politique de subvention des importations de pétrole par le biais du programme d'indemnisation pétrolière a coûté en moyenne au gouvernement fédéral plus d'un milliard de dollars chaque année depuis 1974. Avant 1980, cependant, ces dépenses étaient généralement plus que compensées par les recettes combinées de la taxe à l'exportation du pétrole, des prélèvements d'indemnisation pétrolière et de la taxe d'accise sur l'essence. Ce n'est qu'en 1980, comme l'indique le tableau 1-3, que le solde des comptes du gouvernement fédéral au chapitre du pétrole est devenu négatif.

Tableau 1-3

Recettes et dépenses du gouvernement fédéral liées au pétrole, Canada, 1973-1980

En millions de dollars

	Recettes			Dépenses		
	Taxe à l'exportation de pétrole	Taxe d'accise sur l'essence	Prélèvement d'indemnisation pétrolière	Paiements d'indemnisation aux importations de pétrole	Subventions sur la production du pétrole synthétique	Solde des comptes pétroliers
1973	83	-	-	-	-	83
1974	1 618	-	-	886	-	732
1975	1 121	222	-	1 692	-	-349
1976	700	634	-	1 054	-	280
1977	476	585	-	922	-	139
1978	294	567	37	644	9	245
1979	718	428	318	1 134	296	34
1980	850	441	766	2 969	956	-1 868

SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

Il est important de souligner que le gouvernement fédéral a pris des mesures qui auront pour effet de diminuer sensiblement le coût du programme d'indemnisation des importations de pétrole et d'augmenter considérablement les recettes qu'il tire des taxes imposées dans le secteur pétrolier. Le Programme énergétique national de même que les nouveaux accords sur le prix de l'énergie auxquels sont parvenus le gouvernement fédéral et les provinces productrices de pétrole et de gaz vont contribuer à améliorer de manière appréciable les perspectives budgétaires du gouvernement central au cours de la présente décennie.

L'analyse du déséquilibre fiscal vertical ne saurait être complète sans un examen de la situation budgétaire des

provinces. S'il semble qu'il y ait de bonnes chances de voir s'améliorer la situation budgétaire du gouvernement fédéral, la plupart des provinces doivent par contre s'attendre à ce que leur déficit aille en s'élargissant au cours des cinq prochaines années. Les chiffres sont particulièrement frappants lorsqu'on fait la distinction entre les perspectives budgétaires actuelles et futures de l'Alberta, de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan, et celles des autres provinces canadiennes. Si on retire de l'ensemble du secteur provincial les recettes provenant du pétrole et du gaz, qui vont essentiellement à ces trois provinces de l'Ouest à l'heure actuelle, on constate une différence très nette. En soustrayant du total des recettes provinciales les redevances estimées sur les hydrocarbures, la taille prévisible du déficit combiné des provinces atteint des proportions imposantes; celui-ci passerait en effet de 3 milliards de dollars en 1981 à 9 milliards en 1986[5]. Ces estimations fournissent une indication approximative de la situation budgétaire à laquelle seront confrontées les provinces non productrices de pétrole et de gaz au cours de la prochaine décennie. Elles ne tiennent cependant pas compte des différences qui existent entre les provinces. En réalité, les provinces les plus pauvres seront encore plus gravement touchées que ne le laissent entrevoir ces estimations.

En regard de la problématique du déséquilibre fiscal vertical, l'analyse du déficit fédéral présentée ici ne fait ressortir aucun argument qui, de l'avis du Conseil, militerait sérieusement en faveur de la réduction proposée par le gouvernement fédéral dans le montant des transferts nets aux provinces. Nous examinerons néanmoins dans les chapitres qui suivent les coupures envisagées, dans le contexte de chacun des programmes régis par les accords fiscaux, et nous formulerons des recommandations à partir de cette analyse.

APERÇU DU RAPPORT

Bref, voici les sujets abordés dans le reste du rapport. Les chapitres 2 à 5 traitent des questions touchant la péréquation. On y évalue les objectifs du régime actuel et les résultats atteints par rapport à ces objectifs. On procède également à une analyse des principes qui pourraient servir à guider ce régime. Par ailleurs, comme la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles ou des "rentes" récupérées par les provinces à ce titre a fait surgir des problèmes d'application importants, le rapport contient un long exposé sur la façon de traiter ces recettes dans la formule de péréquation. Les chapitres 6 et 7 sont consacrés aux accords sur le financement des programmes établis et à l'évolution future des transferts fédéraux dans les domaines de la santé et de

l'éducation qui sont touchés par ces accords. Les chapitres 8 et 9 traitent de deux questions se rapportant à la coordination des politiques économiques dans le contexte des arrangements fiscaux : il s'agit de la politique de stabilisation et des objectifs d'harmonisation fiscale et budgétaire. Le chapitre 10 aborde les questions soulevées au sujet du mécanisme fédéral-provincial par lequel s'effectue la révision quinquennale des accords fiscaux. Enfin, le chapitre 11 présente les conclusions et les recommandations du rapport.

11 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

LA NÉCESSITÉ D'APPORTER DES CHANGEMENTS A LA LOI SUR LES ACCORDS FISCAUX

On pourrait faire valoir qu'il serait préférable de n'apporter que peu de changements dans la Loi sur les accords fiscaux de 1982, afin de ne pas alourdir encore le climat des relations fédérales-provinciales. Le renouvellement de cette loi survient en effet au lendemain d'une période de grande tension dans les rapports entre le gouvernement central et les provinces, marquée par des débats controversés sur des questions fondamentales touchant la Constitution et le secteur de l'énergie. On pourrait même ajouter que, suite à la réforme majeure opérée en 1977, il ne serait peut-être pas opportun d'envisager d'autres modifications radicales si peu de temps après.

A l'encontre de ces arguments, on pourrait soutenir par ailleurs que de nouveaux changements sont inévitables, car les deux paliers de gouvernement se sont montrés insatisfaits des arrangements fiscaux actuels. Ainsi, le principal changement introduit dans la Loi sur les accords fiscaux de 1977 - le remplacement des programmes à frais partagés dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire par l'entente sur le financement des programmes établis - n'a fait qu'alimenter la controverse. De toute évidence mécontent du fonctionnement du nouveau mode de financement global, le gouvernement fédéral a institué une Commission royale d'enquête sur les services de santé (présidée par l'honorable Emmett Hall) pour examiner les effets de ce régime sur la prestation des services de santé[1]. Dans le cadre d'une stratégie globale visant à réduire son déficit budgétaire et à réorienter ses priorités de dépenses en faveur du développement économique, le gouvernement fédéral a également indiqué qu'il désirait réaliser des économies importantes au chapitre des transferts aux gouvernements provinciaux; ces transferts, pour la plupart, proviennent de l'enveloppe budgétaire des "affaires sociales". Le gouvernement fédéral a en outre apporté des modifications importantes au programme de péréquation depuis 1977 afin de limiter ses dépenses à ce titre. Par ailleurs, l'insatisfaction des provinces à l'égard de certains aspects des arrangements fiscaux s'est traduite par le retrait de l'Alberta - et la menace de retrait de la Colombie-Britannique - des accords de perception fiscale.

Le Conseil est d'avis qu'il y a un certain nombre de changements fondamentaux qui doivent être apportés à la Loi sur les accords fiscaux et que ces changements ne peuvent ni ne devraient être reportés indéfiniment. Il s'est donc donné pour objectif de rechercher, comme fondement à ces accords, des principes à long terme qui seront équitables pour toutes les parties, qui contribueront à la stabilité et qui pourront se révéler durables face aux changements économiques rapides. Le Conseil estime que certains de ces principes pourraient être mis en oeuvre dans la loi qui va être votée prochainement. Dans d'autres cas, il reconnaît que pour évaluer convenablement ses propositions les intéressés auront besoin de renseignements et d'analyses complémentaires. L'adoption de ces propositions nécessiterait en outre un large appui de la part du public et des gouvernements, qui ne saurait être obtenu sans un examen approfondi et un débat public complet autour de la question. Le Conseil prie donc instamment le gouvernement fédéral et les provinces d'accorder une grande importance à l'étude de ces propositions d'application moins immédiate.

L'analyse du Conseil a porté sur six aspects des relations fiscales entre le fédéral et les provinces. Nous avons cherché à déterminer s'il existait véritablement un "déséquilibre fiscal" entre les deux paliers de gouvernement qui nécessiterait une réduction des transferts fédéraux aux provinces. Nous nous sommes également interrogés sur l'avenir du programme de péréquation, du financement des programmes établis et des transferts fédéraux-provinciaux dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Nous nous sommes penchés par ailleurs sur l'avenir des ententes de coordination fiscale entre le gouvernement fédéral et les provinces touchant notamment aux politiques en matière d'impôts et de stabilisation. Enfin, nous avons examiné les questions relatives au degré d'ouverture des débats et au principe de la responsabilité dans le processus de négociation des arrangements fiscaux. Nos recommandations sur ces divers aspects apparaissent dans les sections qui forment la suite du chapitre.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL ET LES PROPOSITIONS VISANT A RÉDUIRE LES TRANSFERTS AUX PROVINCES

Comme nous l'avons souligné au chapitre 1, c'est la première fois dans l'histoire des accords fiscaux que le gouvernement fédéral aborde les négociations avec l'intention de réduire le montant de ses transferts aux provinces. Le ministre fédéral des Finances a indiqué dans son budget d'octobre 1980 qu'il visait à réaliser des économies de l'ordre de 1,5 milliard de dollars en 1982-1983 et en 1983-1984 au chapitre des transferts. Des porte-parole du gouvernement fédéral ont par la suite

précisé qu'une grande partie de ces coupures toucherait les montants transférés aux provinces pour le financement des programmes sociaux.

Le gouvernement fédéral a avancé deux raisons pour justifier son intention de réduire les transferts aux provinces dans le secteur des affaires sociales. Tout d'abord, le ministre des Finances a déclaré que la tâche la plus urgente pour le gouvernement fédéral était de rétablir sa situation budgétaire, en ajoutant que : "si l'austérité épargnait les transferts aux provinces, les secteurs d'activité purement fédéraux devraient en supporter tout le fardeau". Pour appuyer ses dires, le Ministre a également affirmé qu'il existait actuellement un "déséquilibre fiscal intergouvernemental" au Canada, dont il a donné la définition suivante : "le fait qu'un palier de gouvernement enregistre un déficit ou un surplus important et persistant par rapport au solde d'un autre palier de gouvernement"[2].

Même si on accepte ce raisonnement, il faut reconnaître qu'il commanderait une compression générale des transferts fédéraux aux provinces, mais qu'il ne justifie pas que les coupures soient limitées aux programmes sociaux. Le gouvernement fédéral a cependant indiqué dans son budget d'octobre 1980 qu'il voulait réorienter ses dépenses en faisant porter les efforts sur le développement économique plutôt que sur les affaires sociales.

Le Conseil s'est penché sur les raisons invoquées par le gouvernement fédéral pour réduire les transferts aux provinces en général et ceux touchant les programmes sociaux en particulier. L'argument du déséquilibre fiscal dans le régime fédéral canadien aurait un certain poids si, par exemple, on pouvait démontrer qu'un obstacle structurel au sein de la fédération empêche l'un ou l'autre des paliers de gouvernement d'avoir accès aux recettes nécessaires pour faire face à ses responsabilités constitutionnelles. Or, le gouvernement fédéral et les provinces ont accès à toutes les grandes sources de recettes; le Conseil ne voit donc aucune preuve de l'existence d'un tel déséquilibre structurel dans notre régime fédéral. La présence de déficits à un palier de gouvernement ne constitue pas la preuve d'un déséquilibre structurel, ni ne signifie qu'il faille corriger ces déficits aux dépens d'un autre palier de gouvernement.

Cela ne veut pas dire que le déficit fédéral n'inquiète nullement le Conseil, mais nous n'avons trouvé aucune corrélation probante entre les augmentations du déficit fédéral de 1975 à 1980 et les transferts aux provinces. Enfin, et surtout, le Conseil estime que les perspectives budgétaires du

gouvernement fédéral se sont sensiblement améliorées grâce aux nouvelles sources de recettes auxquelles il a accès depuis les récents accords sur le prix de l'énergie.

Le Conseil considère également qu'il importe d'évaluer les répercussions de la réduction des transferts fédéraux sur les deux paliers de gouvernement. Le fait est que sur les dix gouvernements provinciaux, tous, sauf ceux des trois provinces de l'Ouest pourvues en ressources énergétiques, ont enregistré des déficits ces dernières années malgré les restrictions budgétaires qu'ils se sont imposées. Tel que mentionné au chapitre 1, les transferts fédéraux constituent une part importante des recettes de plusieurs gouvernements provinciaux. D'un point de vue strictement budgétaire, donc, le Conseil voit peu d'avantages à une diminution des transferts fédéraux aux provinces, qui ne ferait en réalité qu'alléger le fardeau du déficit fédéral pour allourdir celui de gouvernements provinciaux moins fortunés.

Comme on l'a signalé, la proposition visant à réduire les transferts destinés aux programmes sociaux traduit également un changement d'orientation de la part du gouvernement fédéral. Elle peut signifier que les autorités fédérales sont convaincues d'avoir payé plus que leur "juste part" des dépenses dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire, une conviction qui pourrait avoir été renforcée par le résultat des négociations de 1977 au sujet de la garantie de recettes. Au terme de ces négociations, le gouvernement fédéral a consenti à transférer aux provinces, dans le cadre du FPE, l'équivalent de deux points d'impôt sur le revenu des particuliers en guise de règlement pour l'abandon du programme de garantie de recettes, une concession que certains ont considéré comme étant une prime injustifiée accordée aux provinces.

L'un des grands problèmes que pose le transfert de fonds fédéraux aux provinces dans le cadre du FPE est l'absence d'imputabilité concernant l'efficience et l'efficacité avec lesquelles ces fonds sont employés. Comme de meilleures règles d'imputabilité permettraient de mieux assurer la poursuite des objectifs fédéraux, nous avons décidé de nous pencher sur les moyens qui pourraient contribuer à solutionner ce problème.

Le Conseil est visiblement mal placé pour porter un jugement sur les priorités globales définies dans le budget fédéral de 1980. En revanche, nous pensons qu'une réduction des transferts effectués aux termes du FPE ne permettrait ni de résoudre les problèmes financiers qui se posent actuellement dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire ni d'y atteindre les objectifs énoncés par le gouvernement fédéral.

En conséquence,

1 **Nous recommandons que le gouvernement fédéral reconsidère son intention de diminuer les transferts aux provinces.**

LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION

Le programme en vertu duquel le pouvoir fédéral verse des paiements de péréquation aux provinces "défavorisées" est l'un des principaux instruments de redistribution intergouvernementale au Canada. Tous les gouvernements se sont entendus pour l'inclure officiellement dans la nouvelle Constitution, preuve de son importance pour le pays. Une partie importante de l'étude du Conseil a consisté à faire le bilan et à examiner l'avenir du programme, qui vient à expiration sous sa forme actuelle en 1982.

Le programme connaît de grandes difficultés depuis quelques années. Un de ses objectifs antérieurs - élever la capacité fiscale de tous les gouvernements provinciaux à la moyenne de toutes les provinces canadiennes - s'est révélé de plus en plus difficile à réaliser. Cet échec s'explique par l'augmentation des recettes que tirent des ressources naturelles les gouvernements des provinces de l'Ouest depuis 1973. Le gouvernement fédéral, qui n'a pas bénéficié d'un accroissement aussi rapide de ses rentrées de fonds à ce chapitre, n'en a pas moins été forcé de verser des paiements de péréquation substantiels aux provinces "défavorisées" en puisant dans ses recettes générales. Les pressions qui en ont résulté sur le budget fédéral ont amené le gouvernement à imposer des limites discrétionnaires, notamment sur la part des recettes provenant des ressources qui pouvait entrer dans la formule de péréquation et sur l'admissibilité des provinces aux versements.

Ces restrictions ont entraîné un certain nombre d'injustices, qui ont touché en particulier l'Ontario. Bien que les contribuables ontariens versent au gouvernement fédéral des sommes importantes pour financer le programme de péréquation, cette province n'est pas admissible aux paiements de péréquation à la suite d'une modification des règles du régime; celles-ci ont à présent pour effet d'exclure toute province dont le revenu personnel par habitant a été supérieur à la moyenne nationale durant l'année courante et au cours des deux années précédentes. L'effet net du programme de péréquation est donc de laisser l'Ontario avec une capacité fiscale bien inférieure à la moyenne nationale.

À première vue, on pourrait penser que les provinces riches en ressources contribuent relativement peu au financement du programme de péréquation. Ce n'est là, cependant, qu'une facette de la réalité. Selon les calculs du Conseil, en effet, la redistribution qui découle de l'inclusion des ressources naturelles dans la formule de péréquation est insignifiante en regard de celle qui s'effectue par le biais d'autres mécanismes. On a estimé, par exemple, à 13 milliards de dollars les rentes provenant des ressources naturelles de l'Alberta qui avaient été redistribuées dans le reste du Canada en 1980, en raison de la politique fédérale visant à maintenir le prix intérieur du pétrole et du gaz bien au-dessous des cours mondiaux. Ce transfert implicite a dépassé en valeur tous les transferts en espèces du fédéral aux provinces en 1980-1981. On ne peut, de toute évidence, étudier la question du traitement à accorder aux recettes provenant des ressources naturelles dans la formule de péréquation sans aborder la question plus générale du partage de ces recettes et des droits des provinces sur les ressources.

La recherche des principes qui doivent guider la péréquation

Les recettes tirées des ressources naturelles vont peut-être constituer l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre en matière de péréquation dans les années à venir. Pourtant, le Conseil est d'avis qu'il ne s'agit pas de la question la plus importante. Il lui semble beaucoup plus urgent de définir les principes qui pourront servir de base à un programme de péréquation sensé et durable.

Les changements ponctuels que l'on a fait subir au programme actuel depuis son entrée en vigueur ont remis en cause les principes sur lesquels le programme avait initialement été fondé. En outre, certains économistes se sont opposés énergiquement depuis quelques années au principe de la péréquation. Ils soutiennent que le régime actuel de transferts entre gouvernements (y compris la péréquation) et de transferts des gouvernements aux particuliers est incompatible avec l'objectif d'efficience dans l'espace économique canadien. Le régime de transferts aurait pour effet d'attribuer aux dépenses gouvernementales un rôle prépondérant et malsain dans les économies des provinces "défavorisées" et d'entraîner, dans certains cas, un véritable état de dépendance. On fait valoir également que le régime de transferts a affaibli certains mécanismes correcteurs, celui de la migration en particulier, qui pourraient contribuer à atténuer les problèmes de chômage élevé et de faibles revenus que connaissent les provinces "défavorisées".

Les vues exprimées ci-dessus sont largement partagées dans certains milieux gouvernementaux au Canada. Elles revêtent d'autant plus d'importance à l'heure actuelle que l'attention publique se porte sur la lenteur de la croissance économique et sur la nécessité qui en découle de réaffecter les ressources au sein de l'économie.

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil a choisi d'examiner au préalable les bases sur lesquelles le programme de péréquation a été créé, avant d'aborder les considérations touchant l'avenir qui lui est réservé. Notre analyse a permis d'établir qu'un programme de subventions de péréquation avait un rôle important à jouer dans la Confédération canadienne. Voici très brièvement les résultats de cette analyse.

Bien que la péréquation serve à redistribuer les recettes entre gouvernements, notre préoccupation première est le bien-être des personnes, non celui des gouvernements. Un programme de péréquation devrait s'efforcer d'atteindre en tout premier lieu les objectifs d'équité et d'efficience à l'égard des particuliers, et ce dans le but d'accroître le niveau de vie des Canadiens en général. Le principe d'équité est relié aux objectifs que partagent tous les gouvernements du Canada et qui visent à réduire les inégalités dans le revenu réel des particuliers (l'équité verticale) et à faire bénéficier d'un traitement semblable tous ceux qui se trouvent dans une situation économique comparable (l'équité horizontale).

Ayant pris pour acquis que ces objectifs faisaient intégralement partie des politiques gouvernementales, nous nous sommes posé la question fondamentale suivante : Pourquoi aurions-nous besoin d'un régime de transferts intergouvernementaux alors que nous disposons déjà, aux deux paliers de gouvernement, d'un régime bien établi d'imposition et de transferts entre les particuliers, les ménages et les entreprises pour régulariser la répartition de l'activité économique et des bienfaits qui en découlent ? En d'autres termes, que pouvons-nous (ou pourrions-nous) accomplir de plus au moyen d'un régime de transferts intergouvernementaux ?

L'argument principal à l'appui d'un programme de péréquation repose sur le fait que dans un régime fédéral, comme celui du Canada, le revenu monétaire ou le revenu imposable d'un particulier ne correspond pas exactement au revenu réel dont il disposerait dans différentes provinces. Les activités des gouvernements provinciaux entraînent des différences de revenu réel sous forme d'avantages fiscaux nets (définis comme la part des services publics dont bénéficie un particulier moins les impôts qu'il paie), qui ne se reflètent pas dans le revenu

personnel des particuliers. Ces différences au niveau des avantages fiscaux nets ont plusieurs sources possibles. Les provinces où le revenu par habitant est élevé peuvent financer les services publics moyennant un effort fiscal moins grand (les revenus sont imposés à des taux plus faibles), en comparaison de celles où le revenu par habitant est peu élevé. Par ailleurs, les provinces riches en ressources peuvent se servir des recettes qu'elles tirent à ce chapitre (les rentes sur le pétrole, par exemple) pour financer les services publics et en même temps maintenir des niveaux d'imposition relativement bas. Enfin, les gouvernements provinciaux ou leurs organismes peuvent redistribuer à leurs résidents une partie des recettes tirées des ressources sous forme de subventions implicites aux utilisateurs de services publics (tarifs d'électricité artificiellement bas, par exemple), ce qui constitue une autre source de disparités dans les bénéfices fiscaux nets qui ne se reflètent pas dans le revenu personnel.

Étant donné que, pour satisfaire aux objectifs d'équité précédemment soulignés, les gouvernements doivent tenir compte des revenus globaux des particuliers, et puisque le régime actuel d'imposition et de transferts est fondé essentiellement sur les revenus monétaires des particuliers, il est nécessaire de faire appel à un autre régime de transferts pour effectuer une redistribution de ces avantages fiscaux nets. Cette fonction peut et devrait être assurée par un programme de péréquation.

Il y a une exception importante au principe voulant qu'un programme de péréquation doive éliminer toutes les différences interprovinciales au chapitre des avantages fiscaux nets pour être en mesure d'atteindre ses objectifs d'équité. La reconnaissance du droit de propriété des provinces sur leurs ressources naturelles, tel que conféré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, peut être interprétée comme accordant certains droits de propriété aux résidents d'une province sur les ressources naturelles qui s'y trouvent. Par conséquent, les recettes que les provinces perçoivent sur les ressources naturelles et qui sont ensuite distribuées aux résidents devraient, pour des raisons d'équité, être traitées différemment dans la formule de péréquation. Seule une partie de ces avantages devrait faire l'objet d'une péréquation, dans une proportion correspondant au taux d'imposition qui s'appliquerait à ces avantages s'ils étaient distribués aux citoyens par les gouvernements provinciaux sous forme de revenus personnels, puis assujettis à l'impôt par le gouvernement fédéral.

Tel que souligné précédemment, l'effet du programme de péréquation sur l'efficience avec laquelle les ressources sont

affectées dans l'économie est un sujet controversé. En analysant l'hypothèse selon laquelle la péréquation entrave l'affectation efficiente des ressources, nous en sommes arrivés à la conclusion opposée. Un programme de péréquation nous apparaît indispensable au fonctionnement efficace de l'économie. L'efficience économique exige que les facteurs de production soient guidés dans leur choix entre diverses activités (y compris des activités situées dans différentes provinces, selon le cas) par des signaux indiquant ce que serait leur productivité aux divers endroits considérés. Or, les écarts entre les provinces au chapitre des avantages fiscaux nets ont tendance à fausser les signaux du marché qui, autrement, accompliraient cette fonction. La seule solution consiste à éliminer la source du problème, à savoir les différences d'avantages fiscaux nets qui sont imputables à l'activité des gouvernements provinciaux.

Les travaux empiriques ont démontré que les effets de la péréquation et des disparités dans la capacité financière des gouvernements provinciaux (découlant notamment des recettes tirées des ressources naturelles) sur la migration inter-provinciale de la main-d'oeuvre ont été suffisamment importants pour justifier une analyse des coûts éventuels, sur le plan de l'efficience, des solutions qu'on serait tenté d'adopter en remplacement de la péréquation. Il a été établi que, pour les personnes à faible revenu en particulier, ces aspects de la structure fiscale jouaient un rôle à peu près aussi important que les différences régionales en matière d'emploi et de revenu pour expliquer les tendances récentes dans les mouvements migratoires entre les provinces. Il est donc évident que les hausses futures du prix intérieur du pétrole (pour le rapprocher graduellement du cours mondial), de même que l'accroissement correspondant de la capacité fiscale des provinces productrices et des avantages qu'elles consentent à leurs résidents, auront un impact certain sur les déplacements de la main-d'oeuvre, en particulier si les recettes tirées des ressources naturelles continuent à n'entrer que partiellement dans la formule de péréquation. Ce phénomène pourrait lui-même contribuer à rendre plus difficile la poursuite de l'objectif d'efficience économique.

Résumé des principes directeurs

Les questions fondamentales qu'il faut se poser quant à l'avenir du programme de péréquation sont les suivantes : quelle doit être l'importance des ressources financières transférées dans le cadre du programme et comment doivent-elles être distribuées ? Notre analyse fournit des réponses à ces questions dans l'hypothèse où il serait possible de rebâtir un

régime de péréquation juste et efficace qui ne soit limité par aucune contrainte constitutionnelle, politique ou autre.

Un tel programme aurait pour objectif l'élimination complète de tous les écarts d'avantages fiscaux nets reçus par les citoyens des différentes provinces. En d'autres termes, la capacité financière par habitant de tous les gouvernements provinciaux serait parfaitement nivelée. C'est la seule solution qui soit compatible avec un traitement équitable de tous les citoyens et l'affectation efficiente des ressources dans un État fédéral. Il ne serait pas nécessaire que le gouvernement fédéral s'engage dans ce type de programme de péréquation; la redistribution se ferait très simplement par redistribution directe entre gouvernements provinciaux.

Dans la réalité, bien entendu, la péréquation fait depuis longtemps partie intégrante de notre régime fédéral-provincial et elle a évolué au cours des années en réponse à des impératifs constitutionnels et politiques qui ne peuvent être ignorés lorsqu'on songe à réformer le programme.

D'abord, comme nous l'avons déjà souligné, la reconnaissance du droit de propriété des provinces sur leurs ressources naturelles, tel que conféré par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, pourrait signifier que l'on reconnaît aux résidents d'une province certains droits de propriété sur les ressources naturelles qui s'y trouvent. Cette disposition constitutionnelle permet de penser que la redistribution des recettes tirées des ressources naturelles par le biais de la péréquation est sujette à certaines limites. Le Conseil a donc suggéré que le montant redistribué au titre des recettes provenant des ressources devrait être égal au montant qui serait versé au Trésor fédéral par le biais de l'impôt sur le revenu si ces recettes étaient distribuées aux résidents d'une province sous forme de revenus.

Le débat constitutionnel récent et les propositions mises de l'avant ont également des conséquences au niveau des mécanismes du programme de péréquation. Tel qu'indiqué, tous les gouvernements se sont entendus pour enchâsser le principe de la péréquation dans la Constitution. Il semble en outre qu'on soit généralement d'accord pour continuer à déléguer au gouvernement fédéral la responsabilité d'appliquer le programme de péréquation.

Le financement du programme de péréquation

Les principes directeurs énoncés précédemment soulèvent certains problèmes au niveau du financement du programme de

péréquation. Alors que la répartition de la capacité financière pour les catégories de recettes non reliées aux ressources ressemble d'assez près à celle des sources de recettes du gouvernement fédéral, ce n'est pas le cas pour les recettes tirées des ressources naturelles. En fait, jusqu'à l'accord récent sur le partage des recettes et le prix du pétrole, il était difficile de concilier le droit de propriété constitutionnel des provinces sur les ressources naturelles avec la responsabilité qu'a le gouvernement fédéral d'assurer la péréquation des recettes tirées des ressources. Le Conseil est cependant d'avis que ce problème, qui a été à l'origine des controverses sur le financement du programme de péréquation depuis quelques années, vient d'être considérablement simplifié par la signature des accords sur le prix de l'énergie entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices de gaz et de pétrole.

Cela ne veut pas dire que toutes les questions touchant au financement des paiements de péréquation liés aux rentes perçues sur les ressources naturelles aient été définitivement réglées. Le problème du financement des paiements de péréquation se complique lorsque la valeur d'une ressource inégalement distribuée dans le pays augmente brusquement. La hausse substantielle du prix de l'énergie depuis 1973 a bien mis en évidence ce problème. La rente provenant du gaz et du pétrole est actuellement démesurée par rapport à toutes les autres rentes recueillies ou distribuées par les gouvernements; mais, il n'est pas impossible que d'autres ressources en viennent à tenir ce rôle dans l'avenir.

La nature des paiements de péréquation

Les recettes provinciales ne provenant pas des ressources naturelles

Le Conseil ne décèle aucun problème sérieux dans les mécanismes actuels de péréquation des recettes ne provenant pas des ressources naturelles. Bien que le programme "idéal" commanderait un certain nombre de changements, le Conseil ne les juge pas préoccupants.

Nous ne proposons qu'une seule modification à cette partie du programme : elle concerne le rôle de l'impôt foncier des administrations locales. Une partie de ces recettes (les taxes scolaires) est déjà incluse dans la formule de péréquation. Le Conseil estime qu'il serait justifié d'inclure l'ensemble des impôts fonciers des administrations locales. Tel qu'indiqué précédemment, nous considérons que l'objectif du programme de péréquation est de réduire, au profit des citoyens, les écarts

entre les provinces au chapitre des avantages fiscaux nets, écarts résultant des activités des gouvernements régionaux. Il n'y a donc aucune raison de faire la distinction entre les avantages fiscaux nets qui proviennent de l'activité des gouvernements provinciaux et ceux qui proviennent de l'activité des administrations locales.

C'est pourquoi

2 **Nous recommandons que tous les impôts fonciers des administrations locales soient inclus dans la formule de péréquation.**

Les recettes tirées des ressources

Le Conseil s'est longuement arrêté au problème de définir des principes équitables, uniformes et durables sur lesquels fonder la partie de la formule de péréquation qui touche aux recettes tirées des ressources. Rappelons encore une fois qu'il s'agit là de l'aspect le plus arbitraire de la présente formule de péréquation. La péréquation des recettes provenant des ressources est actuellement limitée à un tiers des paiements de péréquation totaux. En outre, on retrouve, au sein de cette catégorie, divers types de recettes auxquels correspondent différents modes de traitement : certaines recettes sont totalement incluses (par exemple celles provenant des ressources renouvelables, comme la forêt); dans d'autres cas, la moitié seulement des recettes entrent dans la formule (les recettes provenant de ressources non renouvelables); enfin, certaines recettes perçues par les gouvernements provinciaux en rapport avec l'exploitation des ressources ne sont plus considérées aux fins de la péréquation (les recettes découlant de la cession de terrains de la Couronne).

En plus des recettes qui sont comptabilisées dans les calculs de péréquation, les provinces disposent de rentes économiques importantes provenant de certaines ressources naturelles, rentes qu'elles ne perçoivent pas comme tel mais qu'elles redistribuent plutôt aux consommateurs sous forme de prix subventionnés. Ces recettes auxquelles elles renoncent ne sont cependant pas incluses dans la formule de péréquation. Le Conseil est d'avis qu'il faudrait déterminer l'importance de ces rentes. Bien que le cas de l'hydro-électricité constitue l'exemple le plus évident à cet égard, il n'est pas le seul qu'on puisse citer.

Après analyse, nous en venons à la conclusion qu'il serait souhaitable, à plus long terme, d'appliquer les principes suivants en ce qui concerne l'inclusion dans la formule de péréquation des recettes découlant de l'exploitation des ressources :

- Toutes les recettes provenant des ressources naturelles qui sont distribuées aux résidents d'une province par leur gouvernement provincial devraient entrer dans la formule de péréquation, peu importe que la distribution s'effectue directement sous forme de biens et services ou d'allégements fiscaux, ou encore indirectement sous forme de prix subventionnés;

- Les recettes provenant des ressources devraient entrer dans les calculs de péréquation au moment où elles sont effectivement distribuées aux résidents de la province. Donc, les sommes déposées dans des fonds de patrimoine ou dans d'autres fonds d'épargne devraient être exclues jusqu'à ce que ces fonds commencent à procurer des bénéfices aux résidents de la province;

- Le montant des recettes provinciales provenant des ressources naturelles qui serait assujetti à la péréquation devrait être approximativement égal aux impôts que récolterait le Trésor fédéral, en moyenne, si ces recettes étaient distribuées aux résidents et traitées comme revenu imposable;

- Il ne devrait y avoir aucune limite artificielle quant au pourcentage des recettes provenant des ressources naturelles qui est intégré dans la formule de péréquation, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Il importe de mettre en relief les conséquences financières probables de l'application de ces principes au traitement des recettes tirées des ressources naturelles dans la formule de péréquation. La meilleure façon d'en évaluer la portée est de les comparer aux effets qu'auraient les autres propositions que nous avons faites en regard du programme de péréquation. Ainsi, ces dernières feraient augmenter les dépenses totales au titre de la péréquation, sans pour autant réduire de manière significative les paiements de péréquation reçus à l'heure actuelle par chacun des gouvernements provinciaux. Par contre, l'application des principes énoncés précédemment dans le cas des recettes provenant des ressources naturelles aurait non seulement pour effet de diminuer à longue échéance les dépenses totales de péréquation (en termes réels) mais elle entraînerait également des changements importants dans la répartition des montants versés.

Des simulations économétriques préliminaires indiquent que si les changements proposés entraient en vigueur immédiatement, il en résulterait une diminution considérable des paiements de péréquation relatifs aux recettes provenant des ressources naturelles. Mais si ces changements n'étaient introduits que

dans quelques années, quand le prix du gaz et du pétrole sur le marché intérieur et les recettes des provinces productrices auront considérablement augmenté, le montant des paiements de péréquation à ce chapitre ne serait que légèrement inférieur à ce qu'il aurait été en vertu de la présente formule.

Le nouveau mode de traitement proposé à l'égard de la rente redistribuée aux consommateurs sous forme de prix subventionnés aurait aussi pour effet de modifier sensiblement la répartition des paiements de péréquation entre les provinces. Ceci reflète le fait que les avantages procurés par les ressources naturelles sont répartis à travers le pays beaucoup plus également qu'on ne le croit, lorsqu'on prend en considération non seulement les recettes fiscales perçues par les provinces dans le secteur des ressources, mais aussi la rente économique redistribuée aux consommateurs par le biais de prix subventionnés.

En soumettant ces propositions, le Conseil n'escompte nullement les voir acceptées ou appliquées immédiatement. Ce serait présomptueux de s'y attendre, d'autant plus que la diminution des paiements de péréquation qui accompagnerait l'application d'un régime basé sur ces principes pourrait avoir des conséquences sérieuses sur la capacité fiscale des provinces les plus pauvres. Notre objectif est de susciter un examen plus approfondi et de relancer le débat public sur cette question.

Nous croyons également qu'il serait préjudiciable de retarder indéfiniment la réforme du programme de péréquation en ce qui touche au traitement des recettes prélevées sur les ressources. A défaut de revoir les principes qui guident ce volet du programme, on risque d'assister à d'autres changements ponctuels et les inégalités qu'il renferme à l'heure actuelle vont persister. Le Conseil est par ailleurs préoccupé par la possibilité que des changements temporaires dans le régime applicable aux recettes provenant des ressources naturelles n'aient pour effet de retarder l'adoption de principes plus durables comme assise au programme de péréquation.

En attendant la mise en oeuvre d'un tel programme, le Conseil estime qu'il ne serait ni approprié ni souhaitable que les paiements de péréquation relatifs aux recettes tirées des ressources naturelles augmentent sensiblement par rapport à leurs niveaux actuels. Il faudrait donc, dans l'intervalle, limiter d'une façon ou d'une autre le montant des versements de péréquation rattachés à ces recettes. Le Conseil ne considère pas souhaitable ou approprié, cependant, que les paiements de péréquation effectués à ce titre diminuent notablement en termes réels tant que de nouvelles modalités de fonctionnement à long terme n'auront pas été arrêtées.

En conséquence,

3 Nous recommandons que le total des droits que peuvent réclamer les provinces au titre de la péréquation des recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles soit provisoirement limité, jusqu'à ce que des dispositions plus définitives puissent être établies. La limite s'appliquerait à la croissance annuelle de ces versements au-delà du niveau de 1981-1982. Elle serait déterminée soit par le taux annuel de croissance des paiements de péréquation pour les recettes non reliées aux ressources naturelles, soit par le taux annuel de croissance de l'activité économique au pays, mesuré par un indicateur tel que le produit national brut.

Compte tenu de la limite qui serait imposée à la croissance des droits au chapitre de la péréquation des recettes provenant des ressources naturelles, le Conseil considère qu'il serait important que ces droits soient répartis de la façon la plus équitable possible, en regard des conditions qui prévalent à l'heure actuelle. En particulier, nous estimons qu'on peut difficilement justifier la distinction qui est faite présentement entre les ressources renouvelables et non renouvelables ainsi que l'exclusion des recettes provenant de la cession de terrains de la Couronne.

C'est pourquoi

4 Nous recommandons que toutes les recettes provenant des ressources non renouvelables et de la cession de terrains de la Couronne soient incluses dans les calculs visant à déterminer, préalablement à l'application de la limite proposée, les droits que peuvent réclamer les provinces au titre de la péréquation.

Le Conseil a enfin une dernière recommandation à faire au sujet du programme de péréquation et il estime qu'elle devrait être mise en oeuvre immédiatement. Le programme de péréquation ne devrait traiter ni l'Ontario ni aucune autre province de façon arbitraire ou anormale.

En conséquence,

5 Nous recommandons qu'aucune disposition spéciale ayant pour effet d'interdire à une province quelconque de bénéficier de paiements de péréquation ne soit incluse dans la Loi sur les accords fiscaux. La formule de péréquation devrait s'appliquer uniformément à toutes les provinces, sans exception.

LE FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

En vertu de la Constitution, les soins de santé et l'éducation relèvent au premier chef de la compétence des provinces. Au fil des années, cependant, le gouvernement fédéral s'est engagé de plus en plus dans ces domaines en réponse aux pressions du public en faveur de l'établissement, à la grandeur du pays, de services de santé et d'éducation conformes à des normes acceptées. La Commission royale d'enquête sur les services de santé déclarait au début des années 60 que la santé était devenue une affaire d'intérêt national et qu'aucun gouvernement responsable ne pouvait l'ignorer. Lorsque le rapport de la Commission fut publié, la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques était en vigueur; elle fut suivie quelques années plus tard de la Loi sur les soins médicaux.

Le gouvernement fédéral s'est également intéressé de près à l'enseignement postsecondaire dès le début des années 50. Sans l'important soutien fédéral dont elles ont bénéficié sous une forme ou une autre, la plupart des provinces auraient eu beaucoup de mal à offrir la qualité et le niveau d'éducation voulus à leur population scolaire en croissance rapide. En outre, le gouvernement fédéral a contribué directement à la recherche scientifique et aux études en sciences humaines dans les établissements d'enseignement postsecondaire de même qu'à la formation de la main-d'oeuvre; il est de plus intervenu pour aider les étudiants des programmes universitaires de 1er, 2e et 3e cycle. Les progrès accomplis sur le plan de la scolarisation, des qualifications de la main-d'oeuvre et du niveau de la recherche contribuent à la croissance économique du Canada, renforcent sa position concurrentielle sur les marchés internationaux et augmentent la mobilité de sa main-d'oeuvre. Les subventions fédérales à l'enseignement postsecondaire contribuent ainsi à la réalisation d'objectifs nationaux.

Jusqu'en 1977, les accords fédéraux-provinciaux prévoyaient des programmes à frais partagés pour les régimes d'assurance-hospitalisation et d'assurance-maladie. Aux termes de ces programmes, le gouvernement fédéral défrayait approximativement la moitié des coûts encourus, à la condition que les provinces rencontrent certaines normes nationales portant sur l'étendue et l'universalité des services offerts, de même que sur leur accessibilité. Par ailleurs, le gouvernement fédéral assumait la moitié ou plus des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire dans chaque province, mais sans imposer de conditions fixes ou de normes. En 1977, ce mode de financement a été remplacé par les dispositions législatives sur le financement des programmes établis, qui prévoient une subvention globale pour le financement des soins de santé et de

l'enseignement postsecondaire, donnant ainsi aux provinces plus de souplesse dans l'affectation des fonds autant à l'intérieur des programmes qu'entre ceux-ci.

Les options qui s'offrent dans le débat actuel

Depuis l'adoption des changements qui ont mené à l'entente sur le financement des programmes établis, les provinces n'ont connu aucun problème sérieux dans le cadre des nouveaux arrangements financiers. Il n'y a eu aucun mouvement d'ensemble, parmi les provinces, pour remodeler sensiblement ou abandonner le régime de FPE. Le gouvernement fédéral, par contre, s'est inquiété de l'augmentation des transferts qu'il devait effectuer, par rapport aux coûts des programmes couverts par le FPE, et de l'incompatibilité d'un mode de financement global avec l'objectif d'assurer le respect de normes nationales. Dans le mémoire remis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, les autorités fédérales ont proposé d'intégrer dans les accords relatifs au FPE un mécanisme qui permette effectivement de garantir que les provinces respecteront les normes nationales en matière de soins de santé, telles que définies dans la présente loi fédérale ou celle qui lui succédera.

L'entente sur le FPE prévoit des paiements en espèces et le transfert de points d'impôt par le gouvernement fédéral aux provinces. Selon les dispositions actuelles, les contributions fédérales doivent augmenter à peu près au même rythme que le produit national brut jusqu'à ce que, pour chaque province, la valeur des points d'impôt transférés égale la valeur des paiements en espèces.

Au cas où le gouvernement fédéral estimerait que les conditions économiques ne lui permettent pas de soutenir ce rythme de croissance ou que son niveau de financement est trop généreux, il pourrait négocier une coupure des transferts versés au titre du FPE. Cette décision placerait les provinces devant l'alternative suivante : 1) augmenter leurs impôts pour compenser la diminution des recettes provenant du fédéral, faire payer des primes plus élevées à ceux qui utilisent les services publics ou accepter d'augmenter leurs déficits, ou 2) réévaluer leurs priorités - dans les domaines de la santé, de l'éducation et ailleurs - et réduire leurs services en conséquence. Dans un cas comme dans l'autre, c'est le contribuable provincial ou le bénéficiaire des services qui aurait à supporter le fardeau du rajustement. Le gouvernement fédéral, quant à lui, pourrait se servir des fonds économisés pour réduire son déficit, diminuer les impôts fédéraux ou financer certaines autres dépenses fédérales. Il se produirait donc un transfert de coûts d'un

palier de gouvernement à l'autre, sans garantie d'un gain quelconque sur le plan national.

Si au lieu d'être réduits les transferts fédéraux aux provinces étaient maintenus à leur niveau actuel, en vertu des accords sur le financement des programmes établis, trois options principales s'offriraient : 1) une plus grande séparation des sources de financement fédérales et provinciales; 2) une évolution graduelle par rapport au statu quo; et 3) un plus grand recours aux accords de partage des coûts comme il en existait auparavant. Chacune de ces options est décrite ci-dessous.

1 Une séparation marquée des sources de financement fédérales et provinciales signifierait le remplacement partiel, ou même complet, des paiements en espèces versés au titre du FPE par des transferts inconditionnels de points d'impôt, accompagné de quelques modifications connexes au programme de péréquation. Cette option répond mieux que n'importe quelle autre à la division des pouvoirs entre les deux paliers de gouvernement; elle se traduirait par une séparation plus claire des responsabilités et réduirait probablement les risques de friction entre le fédéral et les provinces.

2 Dans le cas d'une évolution progressive par rapport au statu quo, le gouvernement fédéral continuerait à assurer une grande partie du financement des programmes couverts par les accords sur le FPE, au moyen de versements globaux auxquels très peu de conditions sont rattachées, mais tout en disposant d'un certain pouvoir de persuasion. Les provinces, quant à elles, continueraient à assurer les services; elles détiendraient à toute fin utile le contrôle sur les divers programmes et devraient accepter de respecter certaines normes nationales quant aux services offerts.

L'avantage principal de cette option est qu'elle ne modifierait pas le système actuel, qui accorde aux provinces la souplesse qu'elles ont demandée tout en laissant au fédéral la possibilité de jouer un rôle plus important si les conditions venaient à l'exiger.

3 Dans leur forme actuelle, les accords sur le FPE ne sont pas fondés sur un partage explicite des coûts. Le choix de cette option pourrait signifier un retour aux programmes à frais partagés qui existaient avant 1977. De nouveaux modes de partage des coûts pourraient également être introduits. Ils pourraient s'appliquer à de nouveaux domaines d'intervention, comme l'assurance-médicaments et les soins

dentaires, ou servir à réaffecter une partie des paiements versés en vertu du FPE pour des bourses et des subventions de recherche. Les nouveaux services seraient fournis par les provinces, mais le partage des coûts et la définition des objectifs du programme se feraient par une collaboration plus étroite entre les deux paliers de gouvernement.

Le choix entre ces trois options est difficile, car les questions qu'il soulève sont complexes. Elles touchent à l'histoire du fédéralisme canadien, au partage des compétences entre le fédéral et les provinces, à l'incapacité des provinces à faible revenu de financer les services nécessaires à même leurs propres ressources, à la réticence des provinces plus riches à porter une plus grande part du fardeau de la péréquation et aux circonstances économiques défavorables qui limitent la capacité fiscale et le niveau des dépenses du gouvernement fédéral. Le choix entre ces options différera probablement d'un palier de gouvernement à l'autre, car les politiques qu'ils poursuivent et leurs priorités économiques ne sont pas forcément les mêmes.

S'appuyant sur l'analyse présentée aux chapitres 6 et 7, le Conseil en est venu à la conclusion que, dans l'ensemble, les provinces n'ont pas abusé de la souplesse accrue que leur conférait l'entente sur le financement des programmes établis pour tenter de réduire leurs dépenses au chapitre de la santé, de l'enseignement postsecondaire et des programmes connexes. Il y a eu certaines compressions budgétaires mais, pour l'essentiel, elles ne semblent pas aller à l'encontre des objectifs du FPE. Notre analyse révèle également que des changements majeurs ont été apportés, touchant à la nature et à l'étendue des services de santé offerts, mais qu'on pouvait s'attendre à ce que des changements de ce genre surviennent dans le cadre plus souple des accords sur le FPE.

A l'heure actuelle, aucune disposition des accords sur le FPE n'oblige les provinces à faire une distinction entre les fonds destinés à l'enseignement postsecondaire et ceux devant aller aux soins de santé; celles-ci n'ont d'ailleurs pris aucune mesure pour affecter expressément les fonds du gouvernement fédéral à l'un ou l'autre de ces secteurs (ou aux programmes couverts par l'entente sur le FPE). Le gouvernement fédéral, pour sa part, a continué à séparer par programme les fonds versés au titre du FPE et à émettre trois chèques distincts à chaque province. En comparant la répartition des fonds effectuée par le gouvernement fédéral et les dépenses des provinces pour les divers programmes, certains observateurs ont tiré des conclusions quant à l'évolution du partage des coûts entre les deux niveaux de gouvernement. On a ainsi fait valoir

que le gouvernement fédéral assumait plus de la moitié des frais de fonctionnement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire et que sa part du financement avait augmenté depuis 1977.

En raison de la complexité de cette question et des divergences de vues qui ont cours, il est impossible de porter un jugement définitif sur l'interprétation à donner aux tendances observées ou sur la mesure dans laquelle les accords fiscaux relatifs à l'enseignement postsecondaire sont équitables. Les conditions et engagements dans ce domaine sont encore plus vagues que dans celui des soins de santé. Sur le plan qualitatif, on s'accorde généralement pour dire que des progrès remarquables ont été réalisés au Canada durant le dernier quart de siècle en matière d'enseignement postsecondaire et qu'il faut en donner le crédit à la fois au gouvernement fédéral et aux provinces. On reconnaît du même coup que, dans pratiquement toutes les provinces (mais à des degrés divers), la générosité des gouvernements provinciaux à l'égard de l'enseignement postsecondaire a diminué ces dernières années. Mais attribuer ce fait à un abus des provinces, qui auraient profité de la souplesse accrue des accords sur le FPE pour comprimer les budgets des universités et collèges, reviendrait à ignorer les autres facteurs importants qui interviennent dans le dossier de l'éducation.

Malgré les difficultés tout juste évoquées, le Conseil croit qu'il serait souhaitable, à l'heure actuelle, de conserver le régime de transferts fédéraux aux provinces dans les domaines de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Il estime également que les dépenses des provinces dans le cadre du financement des programmes établis devraient être suivies de plus près, de manière à jeter les bases d'un système qui permettra de mieux juger quelle doit être l'importance des fonds transférés aux provinces et quelle est l'utilisation qu'on en fait. A long terme, une telle approche contribuerait à régler la question du degré de contrôle que pourrait raisonnablement exercer le gouvernement fédéral sur les coûts de ces services afin de garantir certaines "normes nationales".

Les soins de santé

L'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie et les services complémentaires de santé comptent pour une part importante des transferts du gouvernement central aux provinces. On a manifesté certaines inquiétudes devant la possibilité que les soins de santé deviennent moins accessibles aux Canadiens, en raison de l'escalade des coûts et des compressions budgétaires des gouvernements, ou que les transferts du

gouvernement fédéral ne suffisent plus à couvrir les dépenses encourues par les provinces, ou encore que le niveau actuel des soins de santé ne soit, ou ne puisse être, maintenu au cas où le gouvernement fédéral déciderait de retirer son soutien financier. En raison de ces craintes, il est important que le public soit mieux renseigné sur le fonctionnement du régime de soins de santé au Canada. En particulier, le public doit être mis au courant du montant des transferts fédéraux aux provinces, des variations dans le niveau des dépenses par habitant entre les provinces, de l'origine des disparités quant au niveau de service offert, des variations enregistrées au cours des années dans le coût par habitant, des facteurs qui ont entraîné les hausses de coût et de l'état de santé des Canadiens mesuré au moyen de divers indicateurs.

Un examen des budgets consacrés aux soins hospitaliers nous a permis de constater des variations importantes entre les provinces dans les frais de fonctionnement par habitant. Ces variations ont été attribuées aux différences dans le nombre de journées d'hospitalisation par habitant et dans les coûts encourus par journée d'hospitalisation. Ces différences ont elles-mêmes été imputées aux écarts constatés dans la structure d'âge de la population des provinces, dans le taux d'admission dans les hôpitaux, dans la durée du séjour à l'hôpital, dans les heures de travail par journée d'hospitalisation et dans les taux de salaire horaire. En outre, notre examen a révélé que les écarts entre les provinces s'étaient élargis au cours des dernières années. A partir des données présentement disponibles, l'analyse pourrait être poussée plus loin pour établir l'importance des variations entre les établissements quant au niveau de service offert, expliquer l'ampleur de ces variations et mesurer les changements survenus au fil des années dans le niveau de service assuré par les provinces.

Nos travaux ont également permis de mettre en évidence les variations entre provinces au chapitre des services de médecine. Par exemple, le volume des services de médecine, par habitant, est nettement inférieur dans certaines provinces de l'Atlantique qu'ailleurs au pays. Cette situation n'est pas attribuable à une plus faible productivité des médecins dans cette région - on a au contraire constaté qu'elle y était supérieure - mais essentiellement au fait que le nombre de médecins par rapport à la population y était inférieur. On a de plus observé des variations importantes entre les provinces pour ce qui est de la pratique de réclamer des honoraires supplémentaires aux patients et de la désaffiliation des professionnels des régimes de santé. Dans ce dernier cas, les variations ne sont pas, à l'heure actuelle, aussi grandes que celles constatées dans le niveau des services par habitant, mais comme ce phénomène pourrait finir

par réduire considérablement l'accès au système public de soins de santé, nous croyons qu'il devrait être suivi de près en analysant régulièrement les renseignements qui sont disponibles.

L'entente sur le financement des programmes établis permet aux provinces d'affecter les fonds reçus du fédéral de la façon qui convient le mieux aux priorités de chacune. Avec la croissance du produit national brut, la contribution versée par habitant pour défrayer les dépenses de santé encourues par les provinces augmente graduellement. Ces augmentations ont pour but de couvrir la progression des prix et des salaires et de permettre, par la suite, une amélioration quantitative et qualitative des services offerts. En vertu du régime de financement des programmes établis, les provinces reçoivent en outre des fonds additionnels pour les services de santé complémentaires. Ces fonds sont employés par les provinces pour dispenser divers services. Comme l'a montré notre analyse, les variations entre provinces pour ce qui est des dépenses consacrées à ces services sont encore plus grandes que celles constatées dans le cas des services hospitaliers ou des services de médecine. Compte tenu de l'augmentation du produit national brut, la contribution financière du fédéral pour les services de santé complémentaires devrait tout probablement s'accroître au même rythme que le financement des autres services de santé.

Bien qu'il soit impossible à l'heure actuelle de quantifier tous les aspects des services de santé, on recueille suffisamment de données auprès des établissements de soins psychiatriques et des hôpitaux pour être en mesure de mieux expliquer les variations interprovinciales qui se manifestent avec le temps au niveau des dépenses encourues et des services dispensés. Statistique Canada rassemble depuis de nombreuses années des données sur les dépenses et les services des hôpitaux et des établissements de soins psychiatriques. Cependant, les données sur les services de santé complémentaires ne sont disponibles que depuis 1976, et celles-ci ne sont pas publiées annuellement. Les données sur les services de médecine ne sont pas recueillies par Statistique Canada, mais par Santé et Bien-être social Canada. Toutes ces données ne sont pas de la même qualité ni facilement accessibles. Advenant que l'on juge à propos de suivre de plus près les normes de soins de santé et le niveau des services offerts, il faudra voir à faciliter l'accès aux données provinciales et à en améliorer la qualité dans certains domaines, notamment en ce qui concerne les services de santé complémentaires.

Comme première étape pour rendre le système actuel davantage transparent, nous proposons que les transferts du gouvernement

fédéral destinés aux soins de santé et à l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPE soient affectés séparément de manière à pouvoir établir plus facilement qu'à l'heure actuelle la façon dont ces fonds sont utilisés. Pour être en mesure de mieux suivre l'évolution de la situation en rapport avec plusieurs aspects touchant les dépenses et les services dans le secteur de la santé, le Conseil estime qu'il est essentiel que le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, mette en place un système qui permettrait de publier annuellement un ensemble complet de statistiques à jour sur le sujet. Celui-ci comprendrait, entre autres, des statistiques sur les activités de tous les hôpitaux et établissements de soins psychiatriques, sur les services de médecine et sur les services de santé complémentaires.

Enfin, nous encourageons vivement le ministre de la Santé et du Bien-être à remettre un rapport annuel au Parlement sur le fonctionnement de l'ensemble du système des soins de santé au Canada, afin de fournir au public et aux membres du Parlement une occasion de se pencher sur ces questions.

Pour toutes les raisons énumérées précédemment,

6 Nous recommandons d'établir un système à la fois mieux organisé et plus complet pour suivre les progrès accomplis dans tous les domaines touchant au système de soins de santé au Canada, afin de mieux renseigner le public et le Parlement au sujet de l'efficacité avec laquelle les fonds transférés par le gouvernement fédéral sont employés. Nous proposons en particulier :

a) que les transferts du gouvernement fédéral pour les soins de santé et l'enseignement postsecondaire soient affectés dans des enveloppes séparées, que l'utilisation de ces fonds soit vérifiée soigneusement et que soit institué un système permettant de publier des statistiques et des comptes provinciaux en regard des dépenses consacrées aux soins de santé;

b) que des données pertinentes et à jour soient fournies annuellement sur les dépenses et les services de santé couvrant les hôpitaux, les établissements de soins psychiatriques, les services de médecine et les services de santé complémentaires, et que ces données soient regroupées, dans la mesure du possible, afin que le gouvernement fédéral et les provinces puissent les analyser et les interpréter sur une base comparative;

c) que la question des services de santé complémentaires soit suivie de beaucoup plus près qu'à l'heure actuelle par le gouvernement fédéral et les provinces afin de s'assurer que toutes les provinces dispensent un niveau comparable de services essentiels dans ce domaine;

d) que les disparités entre les provinces et les variations futures dans le niveau des services de médecine, ainsi que l'importance du phénomène de désaffiliation et de la pratique de réclamer des honoraires supplémentaires soient suivies de près sur une base régulière et non confidentielle;

e) que le ministre fédéral de la Santé et du Bien-être présente un rapport annuel au Parlement sur le fonctionnement du système des soins de santé au Canada, de telle sorte que les législateurs et le public disposent de renseignements pertinents sur le financement fédéral et provincial, le niveau de service offert, l'accessibilité, les disparités entre les provinces et la qualité des services, et qu'ils puissent débattre ces questions.

On peut sans doute affirmer qu'au moment de l'entrée en vigueur du régime de financement des programmes établis en 1977, les services de santé des dix provinces se conformaient aux conditions de base en matière d'accessibilité. Pour donner plus de souplesse aux provinces dans l'affectation des fonds au chapitre de la santé, le gouvernement fédéral et les provinces se sont entendus pour procéder par voie de transferts d'impôt et de versements en espèces. Le gouvernement fédéral ne pouvait accepter un système reposant uniquement sur des transferts d'impôt, car la disparition des versements conditionnels en espèces risquait de lui retirer les moyens nécessaires pour assurer le maintien des normes de service existantes. Une province aurait pu, par exemple, augmenter exagérément les tarifs réclamés aux utilisateurs des services. En l'absence de transferts "conditionnels" en espèces, il aurait été difficile, voire impossible, pour le gouvernement fédéral d'infléchir une telle pratique. Or, rien ne permet de croire que la situation ait changé sur ce plan depuis 1977.

C'est pourquoi

7 Nous recommandons que le gouvernement fédéral continue de verser une partie des fonds destinés aux régimes d'assurance-maladie des provinces sous forme de transferts en espèces, de façon à pouvoir garantir le respect de normes raisonnables d'accessibilité dans l'avenir.

Comme notre analyse l'a démontré, une partie des variations dans le coût des services hospitaliers est attribuable à des différences entre les provinces dans la structure d'âge de la population. Selon nos estimations, jusqu'à 20 points de pourcentage - et même plus - des variations interprovinciales dans la durée du séjour à l'hôpital s'explique dans certains cas par ces différences; nos résultats indiquent également que les frais d'hospitalisation nettement plus élevés dans certaines provinces sont imputables à l'âge des patients.

En conséquence,

8 **Nous recommandons que la répartition des transferts en espèces du gouvernement fédéral entre les différentes provinces soit rectifiée, sans augmentation du coût global, afin de tenir compte de l'effet de la structure d'âge de la population sur les frais hospitaliers.**

L'éducation

L'enseignement postsecondaire est peut-être le sujet le plus délicat dans le dossier des relations fédérales-provinciales. L'éducation relève au premier chef de la compétence des provinces et toutes, en particulier le Québec, considèrent qu'il s'agit là d'un élément clé en regard de leurs aspirations culturelles. Par contre, il est évident que les décisions des provinces en matière d'enseignement postsecondaire peuvent avoir des conséquences nationales, notamment sur la mobilité interprovinciale des personnes.

Si l'on examine la situation actuelle, on constate que le rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement postsecondaire n'est pas clairement défini. Certains des engagements fédéraux au chapitre du financement des programmes d'enseignement postsecondaire visent des objectifs spécifiques, comme l'aide aux étudiants et les bourses de recherche; il constituent donc des instruments efficaces de mise en oeuvre de la politique fédérale. D'autres engagements, par contre, ne sont directement liés à aucun objectif précis. Ce manque de clarté nous inquiète : le rôle du gouvernement fédéral, quelle que soit son importance, devrait être clairement établi.

C'est pourquoi

9 **Nous recommandons que le gouvernement fédéral définisse et clarifie ses intérêts et son influence éventuelle en matière d'enseignement postsecondaire avant que ne soient entreprises les prochaines négociations au sujet la Loi sur les accords fiscaux vers la fin de la décennie.**

Avant 1977, une partie des transferts fédéraux en espèces aux provinces était destinée au financement des dépenses de fonctionnement dans le secteur de l'enseignement postsecondaire. Il s'agit, à présent, d'un transfert inconditionnel qui n'est pas lié au niveau réel des dépenses encourues par les provinces. Compte tenu de l'importance que les provinces accordent à l'éducation, nous sommes d'avis que les versements en espèces du fédéral devraient demeurer inconditionnels.

En conséquence,

10 **Nous recommandons que le gouvernement fédéral, par le biais de ses transferts au titre du FPE, continue de fournir un soutien appréciable à l'enseignement postsecondaire. Tant que les gouvernements provinciaux ne prendront pas de mesures discriminatoires à l'endroit des étudiants provenant des autres provinces ou qu'ils ne chercheront pas à décourager de façon générale la mobilité des étudiants, la contribution fédérale devrait rester inconditionnelle.**

Les politiques des gouvernements provinciaux en matière d'enseignement postsecondaire ont des conséquences qui débordent les frontières provinciales. Les associations regroupant les établissements d'enseignement postsecondaire assurent à l'heure actuelle un certain degré de coordination interprovinciale, tout comme le Conseil des ministres de l'Éducation composé des dix ministres provinciaux. Le gouvernement fédéral ne participe pas à ce mécanisme de coordination, malgré son importante contribution financière à l'enseignement postsecondaire.

Pour remédier à la situation,

11 **Nous recommandons que soit instauré un dialogue officiel et permanent entre le gouvernement fédéral et les provinces afin d'améliorer leur collaboration sur le plan des politiques touchant à l'enseignement postsecondaire.**

Enfin, le Conseil estime que les questions d'intérêt national dans le domaine de l'enseignement postsecondaire devraient être débattues par le Parlement du Canada. Le Secrétaire d'État devrait informer annuellement les députés de la situation des programmes fédéraux touchant à l'enseignement postsecondaire.

C'est pourquoi

12 **Nous recommandons que le Secrétaire d'État remette au Parlement un rapport annuel sur l'efficacité des programmes fédéraux touchant à l'enseignement post-secondaire.**

LES ACCORDS DE PERCEPTION FISCALE ET LES OBJECTIFS D'HARMONISATION

L'harmonisation fiscale est un objectif important pour n'importe quel État fédéral. Elle vise, par des arrangements fiscaux, à permettre aux gouvernements provinciaux de mettre en oeuvre des politiques de redistribution du revenu et des politiques de dépenses qui, tout en étant conformes à leurs priorités, minimisent les distorsions d'origine fiscale dans la répartition des ressources au sein de l'économie.

L'harmonisation des modalités d'imposition entre le gouvernement fédéral et les provinces est un autre moyen important d'assurer l'harmonisation fiscale. L'harmonisation des impôts est surtout réalisée au Canada par le biais des accords de perception fiscale entre le gouvernement fédéral et les provinces. Aux termes de ces accords, le gouvernement fédéral perçoit les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés pour les provinces participantes; en échange, celles-ci doivent accepter un certain nombre de conditions, soit essentiellement d'adopter la définition fédérale du revenu imposable pour les particuliers et les sociétés. Toutes les provinces sauf le Québec participent à ces accords dans le cas de l'impôt sur le revenu des particuliers; toutes les provinces sauf le Québec, l'Ontario et l'Alberta participent aux accords de perception touchant l'impôt sur le revenu des sociétés.

Selon nous, l'évolution des arrangements en matière d'imposition entre le gouvernement fédéral et les provinces au cours des quarante dernières années a été largement satisfaisante. Depuis 1941, le Canada est passé d'un système complètement centralisé dans le domaine des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés à un mode de répartition beaucoup plus souple de ces impôts entre le gouvernement fédéral et les provinces. La souplesse accrue dont disposent à présent les provinces pour déterminer leurs impôts sur le revenu ne les a pas empêchées d'adhérer à des pratiques uniformes sur certains points importants, qu'elles participent ou non aux accords de perception fiscale. Ainsi, toutes les provinces s'entendent sur les règles qui régissent le traitement des revenus des particuliers et des bénéfices des sociétés aux fins de l'impôt provincial; ces règles permettent d'éviter la double imposition des revenus et les autres problèmes du genre qui ont caractérisé la "jungle fiscale" des années 30.

Néanmoins, certains développements survenus en matière d'imposition peuvent être considérés comme inquiétants. Le Conseil aimerait donc aborder deux questions importantes et présenter des recommandations à leur égard. Ces questions

touchent aux mesures d'imposition discriminatoires et à la concurrence fiscale entre les gouvernements provinciaux.

Les mesures d'imposition discriminatoires

A plusieurs reprises par le passé, les gouvernements provinciaux ont tenté d'instituer des mesures fiscales pour avantager les résidents qui recevaient des dividendes des sociétés ayant leur siège social dans la province. Le gouvernement fédéral a refusé d'administrer les propositions de mesures discriminatoires mises de l'avant par des provinces participant aux accords de perception fiscale. Ce geste ne touche pas, évidemment, les provinces qui ne sont pas parties aux accords.

Les arguments économiques formulés contre ces mesures discriminatoires sont classiques. Elles créent des barrières à la mobilité du capital et des biens à l'intérieur du pays. Du fait de ces restrictions, les ressources sont détournées de leur utilisation la plus productive. D'un point de vue pratique, on est également en droit de s'interroger sur les avantages à plus long terme que peuvent procurer des mesures fiscales discriminatoires. Ces mesures jouissent d'une certaine faveur parce qu'elles sont perçues comme un moyen permettant aux provinces d'attirer chez elles une plus grande partie de l'activité économique. Cependant, il s'agit là d'une arme à double tranchant, car ces politiques de "maraudage" incitent les autres provinces à user de représailles. Le plus souvent, personne ne gagne à ce jeu car il s'ensuit une "balkanisation" de l'économie.

Le Conseil accueille donc avec grand intérêt l'initiative de plusieurs gouvernements provinciaux qui ont appuyé l'idée d'un code de conduite; ce code interdirait, par accord mutuel, le recours à des méthodes d'imposition discriminatoires. Cependant, nous considérons qu'il est important qu'un tel code tienne compte du fait que les buts poursuivis par l'adoption de mesures discriminatoires peuvent tout aussi bien être atteints par d'autres moyens. On sait, par exemple, qu'un certain nombre de mesures fiscales discriminatoires que le gouvernement fédéral a refusé d'administrer au nom des provinces ont leur équivalent dans les programmes de dépenses d'autre provinces.

C'est pourquoi

13 **Nous recommandons, qu'au moment de négocier un accord sur les mesures fiscales qui seront régies par un code de conduite, les gouvernements provinciaux tiennent compte non seulement des méthodes d'imposition discriminatoires, mais aussi des mesures de réglementation et des programmes de dépenses qui peuvent avoir le même effet.**

Il serait faux de n'attribuer qu'aux seules provinces la responsabilité du morcellement de l'économie. Il importe également de surveiller les politiques fédérales qui nuisent à la libre circulation des biens, du capital et de la main-d'oeuvre dans l'économie canadienne. Les exemples les plus manifestes à cet égard, parmi les politiques fiscales du gouvernement fédéral, sont les crédits spéciaux à l'investissement et à l'emploi prévus aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu, que l'on accorde aux régions connaissant un taux de chômage élevé et une croissance relativement faible. D'autres programmes d'encouragement, administrés par le ministère de l'Expansion économique régionale, visent à orienter les investissements du secteur privé vers ces mêmes régions; ils prennent la forme d'investissements dans l'infrastructure, des routes par exemple, et de subventions et garanties de prêts aux entreprises qui acceptent d'effectuer de nouvelles dépenses en immobilisations dans ces régions. Certains ont donc suggéré que le gouvernement fédéral consente, dans le cadre d'un code de conduite ou autrement, à restreindre ses propres interventions dans ce domaine.

Le Conseil voit dans cette suggestion une invitation à procéder à un examen attentif de l'effet de ces politiques fédérales sur le bon fonctionnement de l'économie canadienne.

La concurrence fiscale entre les provinces

Dans l'ensemble, le Conseil s'inquiète moins des autres formes de divergence fiscale entre les provinces. Nous constatons que les provinces s'efforcent généralement de ne pas créer de trop grandes disparités pour ce qui est des principales mesures fiscales applicables aux facteurs de production mobiles. Néanmoins, on peut interpréter une partie des divergences fiscales qui ont fait leur apparition au cours des dernières années comme une tentative légitime de la part des provinces de mettre en oeuvre des objectifs de redistribution. On peut voir également dans certaines de ces initiatives le reflet d'une saine rivalité entre les provinces.

Le Conseil est conscient, par ailleurs, que l'éventualité d'une "concurrence" fiscale inquiète sérieusement les provinces qui doivent fournir un effort fiscal nettement supérieur à d'autres pour arriver à assurer des niveaux de services publics comparables. Il est également à craindre - et cette question est liée à la précédente - que les provinces les plus riches réduisent l'impôt des sociétés pour attirer des entreprises chez elles. Ces préoccupations ont donné naissance à des propositions visant à "fédéraliser" l'impôt sur le revenu des sociétés ou tout au moins à uniformiser les taux entre les provinces.

Ces propositions n'ont pas retenu l'intérêt du Conseil. D'abord, elles peuvent être difficilement acceptées par les provinces, car elles risquent de réduire leur autonomie. Deuxièmement, il est fort probable qu'elles se révéleraient impraticables. Ces propositions visent à résoudre les problèmes qui découlent des disparités dans la capacité financière des gouvernements provinciaux - disparités qui ne sont pas susceptibles de s'atténuer pour encore quelque temps. Il ne servirait à rien de s'attaquer à certaines des conséquences découlant de la capacité financière inégale des provinces en essayant d'uniformiser les impôts. Si les provinces riches sont résolues à attirer chez elles des entreprises déjà installées ailleurs, elles peuvent tout aussi bien y parvenir en livrant concurrence "sur le plan des dépenses" qu'en accordant des avantages fiscaux.

LES ACCORDS FISCAUX ET LA POLITIQUE DE STABILISATION

De solides arguments peuvent être invoqués en faveur d'une collaboration fédérale-provinciale en matière de politiques de stabilisation. Ceux-ci furent étudiés en détail dans le rapport publié par le Conseil en 1977 et intitulé : Vivre ensemble[3]. En bref, les provinces ne pourraient mener à bien une politique de stabilisation efficace sans la collaboration des responsables de la politique budgétaire et monétaire au palier fédéral. Le gouvernement du Canada, de son côté, ne disposerait que d'une gamme dangereusement étroite de moyens d'intervention s'il était forcé de mener sa politique de stabilisation sans le soutien des provinces. L'absence de concertation aurait pour effet de restreindre la portée de la politique de stabilisation, ou d'empêcher que l'on puisse recourir à une politique sélective dans des régions ou pour des secteurs d'activité économique particuliers.

Les accords fiscaux ont un lien manifeste avec les politiques de stabilisation. Ils sont négociés par les mêmes personnes, dans le cadre des mêmes rencontres, et les uns comme les autres ont une grande portée sur la répartition des recettes et des dépenses entre les gouvernements. L'importance de ces rapports apparaît clairement. La volonté de collaborer dans un domaine de la politique économique est naturellement influencée par le degré de collaboration qui prévaut dans d'autres.

Sur le plan pratique, une question beaucoup plus importante reste cependant à élucider : les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des provinces, tels qu'ils ressortent des arrangements fiscaux actuels, ont-ils réduit l'efficacité de la politique de stabilisation au Canada ? Depuis la publication

en 1966 du rapport de la Commission Carter[4], certains craignent que l'importance croissante des provinces au plan budgétaire n'ait pour effet de réduire l'efficacité de la politique de stabilisation fédérale, soit par volonté délibérée de la part des provinces soit en raison du caractère fondamentalement déstabilisant des finances provinciales et locales.

Les études spéciales entreprises pour les fins de ce rapport, ainsi que notre propre analyse, nous ont amenés à conclure que le glissement qui s'est opéré dans la répartition des responsabilités et des ressources budgétaires entre le gouvernement fédéral et les provinces n'avait pas réduit l'efficacité des mesures de stabilisation. Plusieurs raisons nous incitent à tirer cette conclusion. Tout d'abord, la croissance des gouvernements provinciaux s'est faite essentiellement aux dépens du secteur privé, non du gouvernement fédéral. En remplaçant des activités du secteur privé, de par leur nature moins stables, la croissance des gouvernements provinciaux a contribué à atténuer l'amplitude des fluctuations économiques. De plus, en analysant l'évolution de la situation au cours des quinze dernières années au Canada, nous avons constaté que l'activité budgétaire des gouvernements provinciaux et des administrations locales n'a pas eu les effets contrariants que l'on aurait pu redouter. En d'autres termes, les budgets provinciaux n'ont ni gonflé la demande dans les périodes de forte activité, ni accentué le repli dans les périodes de récession, de sorte qu'on ne peut dire que les activités des provinces soient allées à l'encontre des mesures de stabilisation prises par le fédéral. En outre, les principaux domaines où il y a eu croissance des dépenses provinciales - l'éducation, les soins hospitaliers et les soins médicaux - ne suivent généralement pas ces mouvements et ajustements cycliques. Enfin, les changements apportés à la structure des impôts et des dépenses du gouvernement fédéral ont augmenté la stabilité interne de son budget. Ces conclusions s'appliquent aux problèmes de stabilisation liés aux variations cycliques; les ajustements structurels soulèvent d'autres problèmes, qu'il est nécessaire d'examiner séparément.

L'article 2 de la Loi sur les accords fiscaux contient une disposition qui traite expressément de la stabilisation. Cet article prévoit que, si les impôts provinciaux provenant de sources autres que les richesses naturelles venaient à baisser pour des raisons économiques, le gouvernement fédéral augmenterait ses paiements de façon à maintenir les services provinciaux au niveau de l'année précédente. Cette disposition est incluse dans les accords fiscaux depuis les années 50, bien qu'elle n'ait jamais été appliquée dans les faits. Elle semble

servir essentiellement à améliorer la cote de crédit des plus petites provinces en leur fournissant des garanties fédérales au chapitre des rentrées de fonds. Ainsi, bien qu'elle favorise la stabilité économique et qu'elle soit un élément des accords valant la peine d'être conservé, cette disposition n'est pas un instrument actif de stabilisation économique.

Au cours des dernières années, un certain nombre de suggestions ont été faites pour intégrer dans les accords fiscaux des dispositions qui encouragent les gouvernements provinciaux à participer plus activement à la conduite de la politique de stabilisation économique. La Commission Carter, par exemple, a proposé que le gouvernement fédéral augmente ses transferts aux provinces en cas de récession et les diminue durant les périodes de très forte croissance économique. D'autres ont suggéré que le gouvernement fédéral achète des obligations émises par les provinces, au taux d'intérêt fédéral du moment, afin d'aider celles-ci à financer des programmes expansionnistes durant les périodes de récession ou de faible croissance économique.

A la lumière des expériences passées, nous ne croyons pas que l'adoption de telles mesures soit justifiée. L'examen des faits nous a révélé que, dans l'ensemble, les gouvernements provinciaux ont agi de manière à soutenir la politique de stabilisation fédérale. A notre avis, les avantages qui pourraient découler d'une participation accrue des provinces à la politique de stabilisation seraient annulés par une plus grande instabilité du budget fédéral.

La plupart des propositions visant à accroître la participation des provinces à la politique de stabilisation traduisent une certaine crainte que la capacité d'intervention du gouvernement fédéral n'ait été affaiblie, en raison de la part croissante des recettes et des dépenses qui revient à présent aux gouvernements provinciaux. Malgré ce changement, notre analyse indique que le gouvernement fédéral continue à disposer de moyens suffisants pour mener une politique de stabilisation efficace. Une autre constatation importante qui découle de notre analyse est qu'un changement dans les modalités de financement des programmes couverts par l'entente sur le FPE - le transfert de points d'impôt, par exemple, au lieu de versements en espèces - n'aurait que des conséquences négligeables sur la conduite de la politique de stabilisation. Nous en concluons, par conséquent, que les questions relatives à la politique de stabilisation et celles touchant à la décentralisation fiscale (importance accrue du secteur provincial-local) peuvent être traitées isolément.

LES DÉLIBÉRATIONS POLITIQUES ENTOURANT LES ACCORDS FISCAUX

Les mécanismes intergouvernementaux complexes qui ont été mis en place pour renégocier les accords fiscaux à tous les cinq ans mettent en relief le fort degré d'interdépendance des gouvernements au Canada. Alors que, dans l'ensemble, le gouvernement fédéral et les provinces ont graduellement acquis un rôle autonome et indépendant dans les domaines économique et social, les programmes régis par les accords fiscaux ont été mis en oeuvre par l'intermédiaire d'un processus intergouvernemental complexe fondé sur la consultation, la collaboration et le compromis. En grande partie, ce processus décisionnel reflète le fait que ces programmes entraînent un partage des responsabilités dans des domaines touchant à la fiscalité, aux soins hospitaliers, aux services médicaux, à l'enseignement postsecondaire et au niveau des services gouvernementaux en général.

Les principes démocratiques et l'efficacité du processus décisionnel

En examinant le processus de révision des accords fiscaux, le Conseil a prêté attention aux critiques qui ont été formulées en regard du caractère démocratique et de l'efficacité des mécanismes décisionnels en place. Ces critiques sont habituellement soulevées dans le contexte plus général des affaires intergouvernementales, mais nous les avons considérées dans le cadre spécifique des arrangements fiscaux. Selon nous, le manque d'ouverture des débats et la participation restreinte au processus de révision constituent les principaux problèmes à cet égard; il faut toutefois aborder ces problèmes en gardant à l'esprit la nature de notre régime parlementaire et le cas particulier que représente la législation à caractère financier.

Dans la grande majorité des cas, les comités au sein desquels se déroulent les négociations sur les accords intergouvernementaux se réunissent à huis clos. Très souvent, le Parlement et le public ne sont pas renseignés à l'avance sur les questions débattues; de plus, ils ont rarement l'occasion d'exprimer leurs points de vue sur les affaires traitées, bien que les résultats de ces négociations puissent les toucher de près. Par surcroît, ils ne reçoivent pas suffisamment d'information sur les modalités des accords intervenus au terme de ce processus de négociation fermé, et les diverses législatures ou le public n'ont pas l'occasion d'étudier les conséquences de ces accords et de formuler leurs commentaires aussi fréquemment qu'il serait possible de le faire.

La révision quinquennale des accords fiscaux en régime fédéral

Nous avons également examiné dans quelle mesure les révisions successives des accords fiscaux avaient modifié les responsabilités et les pouvoirs respectifs des gouvernements au sein de la fédération canadienne. Le Conseil n'a pas jugé à propos de faire des recommandations dans ce domaine parce que celles-ci nécessiteraient de porter des jugements politiques et de procéder à une évaluation d'ensemble du fonctionnement de l'État canadien, deux aspects qui débordent le mandat qui lui est confié. Néanmoins, nous en sommes venu à la cnclusion qu'il était souhaitable de soumettre ces questions à l'attention du public, compte tenu que dans les pourparlers actuels le gouvernement fédéral a lui-même lié la notion de "déséquilibre fiscal" à celle de "déséquilibre politique". En juin 1981, en effet, M. MacEachen, ministre des Finances, a affirmé devant le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces que la puissance financière des provinces réunies avait considérablement augmenté leur pouvoir politique.

Bien que le Conseil ne prenne pas position sur la question fondamentale des rôles que devraient avoir les gouvernements au Canada ou sur l'équilibre des pouvoirs, l'analyse qu'il a faite du processus intergouvernemental de révision des accords fiscaux lui permet cependant de formuler quelques commentaires. La principale remarque à cet égard est que les gouvernements évoluent dans un milieu économique et social complexe, qui favorise un haut degré d'interdépendance et qui permet difficilement de définir les rôles et les responsabilités de chacun en éliminant toute ambiguïté ou toute possibilité de chevauchement. Les pouvoirs officiels des gouvernements dans un État fédéral sont peut-être définis initialement dans une constitution, mais par la suite le processus légal et politique redéfinit continuellement ces pouvoirs en fonction des changements économiques et sociaux qui surviennent.

La révision des accords fiscaux fait bien ressortir le chevauchement, l'ambiguïté et l'interdépendance qui caractérisent le partage des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement. Malgré les pouvoirs légaux considérables que détient le gouvernement fédéral aux termes de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis, un système complexe de collaboration et de consultation a été mis en place. Sur un plan strictement légal, le gouvernement fédéral peut changer unilatéralement les programmes régis par les accords fiscaux, mais en pratique aucun palier de

gouvernement ne domine l'autre, car chacun se présente à la table avec un pouvoir de négociation réel.

La réforme du processus

En ce qui concerne l'avenir du processus de révision des accords fiscaux et les réformes qui pourraient être apportées, nous tenons à souligner que la création du Groupe de travail parlementaire, avant même que ne débutent les négociations, apparaît comme une mesure innovatrice susceptible de permettre une certaine ouverture et de favoriser la participation du public. Pour la première fois dans l'histoire du Canada, les groupes et les particuliers intéressés par ces questions ont eu à leur disposition une tribune publique, grâce aux réunions tenues par le Groupe de travail à travers le pays; ils ont pu ainsi participer effectivement à l'examen et à la révision des accords fiscaux. Les membres du Parlement ont eu, eux aussi, plusieurs fois l'occasion d'exprimer leurs points de vue avant le début des pourparlers entre les deux niveaux de gouvernement.

Dans le but de s'attaquer aux problèmes soulevés par le degré de participation, d'ouverture des débats et de transparence du processus de révision des accords fiscaux, nous croyons que le gouvernement fédéral et les provinces devraient recourir à des comités semblables au Groupe de travail parlementaire. On pourrait confier aux comités permanents actuels ou à des groupes de travail spécialement créés à cet effet la responsabilité d'étudier à l'avance l'ensemble des accords intergouvernementaux devant faire l'objet de négociations. Ces comités auraient le pouvoir d'entendre les points de vue de tous les groupes intéressés.

En conséquence,

14 Nous recommandons que le Parlement et toutes les assemblées législatives du Canada confient à des comités le mandat d'examiner tous les aspects importants reliés aux accords fiscaux, en prenant en considération les points de vue exprimés par les groupes intéressés avant chaque révision.

Il est également important d'améliorer l'accès à l'information, dans le but de rendre le processus de révision plus ouvert. Le Conseil est d'avis que la documentation technique préparée par les fonctionnaires en vue des négociations sur les accords fiscaux devrait être mise à la disposition des comités parlementaires et du public. Bien entendu, pour que de véritables négociations se déroulent, il

est nécessaire que certains aspects des politiques et des positions de chaque gouvernement demeurent confidentiels. Nous considérons néanmoins qu'en grande partie, les renseignements de nature technique pourraient, et devraient, être rendus publics.

C'est pourquoi

15 **Nous recommandons que le gouvernement fédéral et les provinces fassent en sorte que le Parlement, les législatures provinciales, leurs comités respectifs et les groupes intéressés disposent de renseignements suffisants pour pouvoir participer effectivement à la révision des accords fiscaux, autant avant qu'après les négociations. Dans ce contexte, le Conseil incite vivement les ministres des Finances à faire rapport avant et après les négociations à leurs parlements et comités respectifs.**

Pour conclure ces recommandations, somme toute modestes, le Conseil économique estime enfin que les accords fiscaux devraient continuer à être révisés périodiquement en recourant à un mécanisme qui, tout en étant efficace, respectera l'esprit du fédéralisme et de la démocratie parlementaire au Canada.

DISSIDENCE ET COMMENTAIRES DE PIERRE LORTIE

DISSIDENCE AU SUJET DU FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

Ma dissidence porte sur les recommandations 6, 7 et 12 contenues dans la partie du rapport consacrée au financement des programmes établis (FPE). J'estime que ces recommandations se fondent sur une conception de la structure politique du Canada, qui ne correspond pas au cadre constitutionnel du pays ni aux opinions que partagent de nombreux Canadiens quant au système qu'ils jugent le mieux approprié pour dispenser ces programmes.

Je tiens d'abord à affirmer que ces recommandations du Conseil sont tout simplement injustifiées. Premièrement, elles ne découlent pas des résultats présentés dans les chapitres qui traitent de la recherche effectuée par le Conseil et de la méthodologie employée (à paraître en février). Deuxièmement, elles se situent complètement à l'opposé des accords conclus entre le gouvernement fédéral et les provinces en 1977. Si l'on se souvient, le Premier ministre Trudeau avait proposé, le 14 juin 1976, de remplacer les ententes de partage des coûts en vigueur pour les programmes touchant à l'assurance-maladie, à l'assurance-hospitalisation et à l'enseignement postsecondaire par un nouveau régime, celui du FPE. Ce régime présentait un avantage : les contributions ne seraient plus liées aux dépenses des provinces. Le raisonnement à la base de ces propositions était qu'il fallait assurer un meilleur équilibre entre les recettes de chacun des paliers de gouvernement et les responsabilités premières qui leur sont respectivement confiées en vertu de la Constitution.

A mon avis, il ne s'est rien produit au cours de la période subséquente qui remettrait en question l'orientation fondamentale de cette politique. De fait, les résultats de la recherche effectuée par le Conseil indiquent que le régime de financement des programmes établis a bien fonctionné. En regard des options qui s'offrent à nous, j'aurais préféré que l'on étudie la possibilité de départager encore plus nettement les responsabilités de chacun des partenaires dans les programmes fédéraux-provinciaux. Ceci pourrait être réalisé en remplaçant certains des versements en espèces par un transfert inconditionnel de points d'impôt, accompagné d'un ajustement dans les paiements de péréquation.

De nombreuses objections ont été soulevées à l'endroit d'une telle orientation. Par exemple, on affirme souvent que le gouvernement fédéral est dans l'impossibilité d'accroître le montant des ressources qu'il transfère aux provinces. Je suis d'avis que ces arguments sont mal fondés. Le gouvernement fédéral a déjà accepté de soutenir et de financer ces programmes qui relèvent de la compétence des provinces. Les recettes fédérales affectées à cette fin ne sont donc plus disponibles pour d'autres programmes fédéraux. Par conséquent, la question ne porte pas tant sur le montant des ressources transférées que sur la méthode employée pour effectuer ce transfert.

Sur ce dernier point, je suis convaincu que le principe de la responsabilité des gouvernements est mieux servi lorsque chaque palier est obligé de percevoir les impôts nécessaires au financement de ses propres dépenses. C'est là une des qualités évidentes de l'entente de 1977 et elle ne devrait pas être supprimée. Au contraire, je suis d'avis que l'imputabilité des gouvernements au Canada s'en trouverait améliorée si l'on allait plus loin sur la voie du désengagement.

L'argument selon lequel le gouvernement fédéral a besoin de ces fonds pour mettre en oeuvre une gestion macro-économique plus efficiente tient de l'illusion. Pour que les initiatives fédérales en matière de politique macro-économique produisent un effet quelconque, il faut que le gouvernement soit en mesure de modifier l'affectation de ses ressources. Mais puisque ces fonds sont déjà engagés dans le FPE, ils sont en quelque sorte bloqués et ne sont donc plus disponibles, à court terme, pour les fins d'autres politiques fédérales. On pourrait même faire valoir que le gouvernement fédéral s'est trop obstiné à vouloir conserver ce champ fiscal, tout en s'engageant à verser aux provinces une contribution élevée. Par le passé, cet entêtement du gouvernement fédéral s'est traduit par une limitation de ses possibilités de mettre en oeuvre d'autres politiques nationales, tout en accroissant inutilement les tensions au sein de la fédération canadienne.

Il faut toutefois reconnaître que la taille n'est pas forcément un signe de puissance. Et pourtant, c'est là le principe défendu par ceux qui affirment que le gouvernement fédéral doit collecter les impôts nécessaires au FPE.

Un deuxième argument invoqué pour appuyer le rôle du gouvernement fédéral dans le FPE fait appel au principe de la responsabilité des gouvernements. Selon moi, cet argument est également mal fondé. Premièrement, la participation du gouvernement fédéral à ces programmes a toujours été justifiée par le "pouvoir de dépenser" du fédéral, c'est-à-dire le pouvoir

qu'il aurait de verser des sommes aux particuliers, aux institutions ou aux gouvernements à des fins et dans des domaines qui ne relèvent pas forcément de sa compétence. Il est faux, cependant, de soutenir que le gouvernement fédéral doit définir des politiques dans des domaines où il n'a pas le pouvoir de légiférer, à partir du moment où il s'y est engagé, en utilisant son pouvoir de dépenser. Un tel raisonnement tient du sophisme. Dans le cas du FPE, la meilleure façon de servir le principe de la responsabilité est de favoriser une séparation plus marquée des rôles de chaque palier de gouvernement.

Il convient d'aborder aussi la question des normes nationales en fonction du FPE. Dans le débat actuel, on accorde souvent trop d'importance à cette question. Le fait que le gouvernement fédéral contribue au financement de certains programmes importants ne signifie pas nécessairement qu'il en ressortira une norme nationale. De fait, aucune entente n'est encore intervenue à ce sujet dans le cadre du FPE, alors que des normes communes existent déjà pour le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. Il est donc erroné de croire que l'existence de mécanismes de financement va conduire automatiquement à l'établissement de normes nationales. De telles normes ne pourront être implantées que s'il existe une volonté politique de le faire, ainsi qu'une juste compréhension des questions de politiques et des ramifications qui en découlent. On peut donc affirmer qu'advenant la réalisation de ces conditions, le gouvernement fédéral disposera ensuite d'assez de pouvoir de persuasion pour en arriver à un accord sur des normes nationales raisonnables.

Je tiens aussi à signaler qu'à mon avis, plusieurs des exposés et des documents publiés par le gouvernement fédéral au sujet du FPE trahissent une certaine naïveté en ce qui concerne la gestion des programmes et des institutions dont l'organisation est complexe. L'expérience acquise avec Postes Canada et le programme d'assurance-chômage nous a permis de constater que le gouvernement fédéral ne constitue pas un très bon exemple quant à la façon dont les institutions ou les programmes complexes devraient être administrés. En outre, il est erroné de penser (comme l'a recommandé le Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces) que le fédéral devrait financer les infrastructures alors qu'on laisserait aux provinces le soin d'assumer les coûts d'exploitation1. Cette idée va à l'encontre du principe de la responsabilité. Ainsi, si les provinces décidaient de restreindre la croissance des dépenses au titre de ces programmes, il serait inadmissible que le gouvernement fédéral cherche de son côté à les contraindre d'y consacrer plus de ressources.

Le principal défi qui se pose en regard de la gestion des programmes couverts par les accords sur le FPE est d'en accroître l'efficacité et la productivité, de manière à ce que les services dispensés répondent davantage aux besoins des Canadiens. Cette tâche exige que les autorités provinciales fassent preuve d'une gestion énergique. Le Parlement et le gouvernement fédéral ne devraient pas entraver ces efforts en devenant les porte-parole de certains groupes d'intérêt particuliers. A mon avis, c'est là le résultat auquel aboutirait, s'il fallait y donner suite, la recommandation du Conseil proposant un débat annuel et la présentation à la Chambre des communes de rapports ministériels sur la gestion de ces programmes.

Le rapport du Conseil affirme également que des renseignements et des données comparatives de meilleure qualité s'avèrent nécessaires pour favoriser une plus grande compréhension de ces programmes. Cette base de données permettrait de mieux juger de l'efficacité de la gestion de chaque programme et contribuerait à éclairer le débat sur les politiques à adopter. Je suis d'accord avec le Conseil sur ce point. Toutefois, je soutiens que ces objectifs seraient mieux servis si la tâche était confiée à un organisme "neutre" plutôt qu'à un ministère impliqué dans ces politiques. Le risque est trop grand, en effet, qu'un ministère engagé produise une base de données qui corresponde à ses propres objectifs, plutôt que de présenter un ensemble d'informations susceptibles d'être utiles à toutes les parties intéressées. Du même coup, plusieurs avantages découlant de la disponibilité d'une banque de données nationales se trouveraient anéantis et les discussions prendraient rapidement l'allure d'un débat acerbe.

Commentaires sur les mesures fiscales discriminatoires

Les principes énoncés dans le rapport du Conseil dans le domaine de l'harmonisation fiscale constituent un idéal fort louable. L'analyse, cependant, présente un tableau incomplet de l'impact des politiques fédérales et provinciales sur la redistribution des effets des activités gouvernementales dans l'ensemble du pays. Elle ignore le fait que les diverses décisions fédérales en matière de politique fiscale peuvent avoir un impact majeur dans une région du pays, au détriment des autres.

On peut trouver plusieurs exemples qui démontrent que les mesures fiscales du gouvernement central peuvent toucher une province différemment des autres. Un rapport récent publié par le ministère des Finances du Québec montre qu'en raison des

caractéristiques socio-démographiques particulières à la population québécoise, la structure des impôts fédéraux entraîne dans cette province un fardeau comparativement plus lourd, lorsqu'il est évalué en fonction du revenu personnel[2]. Un autre exemple souvent cité est celui du Régime enregistré d'épargne-logement qui a un impact différent sur les résidents du Québec, compte tenu de leurs caractéristiques socio-économiques. On pourrait aussi mentionner le traitement fiscal accordé au secteur du pétrole et du gaz et l'incidence géographique de ces mesures, surtout lorsqu'on le compare au régime fiscal moins favorable qui s'applique aux investissements dans le secteur manufacturier.

De par leur nature même, les politiques économiques sont discriminatoires. Il est trompeur de juger comme inacceptable un type particulier de politiques, en oubliant l'effet combiné des politiques nationales mises en oeuvre par le gouvernement fédéral. Ce qui importe est de définir les objectifs qui devront guider ces politiques et d'arrêter le choix des divers instruments qui permettront de les réaliser.

NOTES

Chapitre 1

1 Rapport de la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces [la Commission Rowell-Sirois], 3 volumes, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1940.

2 L'honorable Allan MacEachen [vice-premier ministre et ministre des Finances], Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80, mémoire soumis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, ministère des Finances, avril 1981.

3 Ces calculs sont fondés sur la comparaison du déficit fédéral estimatif pour 1981, selon l'hypothèse de base, et du déficit fédéral éventuel selon le scénario de "croissance harmonieuse de la productivité". Les deux estimations ont été fournies par le modèle CANDIDE 2.0 qui a servi à la préparation du Dix-huitième Exposé annuel du Conseil.

4 Ministère des Finances, Revue économique, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, avril 1980, tableau 11.2.

5 Calculs du Conseil économique du Canada fondés sur des projections du modèle CANDIDE 2.0.

Chapitre 11

1 Rapport de la Commission royale d'enquête sur les services de santé [la Commission Hall], 2 volumes, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1965.

2 Cette citation et toutes les autres apparaissant dans ce chapitre sont de l'honorable Allan MacEachen [vice-premier ministre et ministre des Finances]; elles sont tirées d'un document intitulé : "Les relations fiscales fédérales-provinciales dans les années 80", mémoire soumis au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Ottawa, ministère des Finances, avril 1981.

3 Conseil économique du Canada, Vivre ensemble - Une étude des disparités régionales, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977.

4 Rapport de la Commission royale d'enquête sur la fiscalité [la Commission Carter], 2 volumes, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

Dissidence et commentaires
de Pierre Lortie

1 Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Le fédéralisme fiscal au Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, août 1981.

2 Ministère des Finances du Québec, Les préférences fiscales du régime d'imposition au Canada, Québec, Gouvernement du Québec, octobre 1981.